UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER. — FACULTÉ DE DROIT

LE PROBLÈME
DE LA MARINE MARCHANDE
LES PRIMES, LES SUBVENTIONS POSTALES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PAR

Gaston COSTE

AVOCAT A LA COUR D'APPEL DE MONTPELLIER
LAURÉAT DE LA FACULTÉ

MONTPELLIER
IMPRIMERIE GUSTAVE FIRMIN, MONTANE ET SICARDI
Rue Ferdinand Fabre et Quai du Verdanson

1909

THÈSE

POUR LE DOCTORAT

UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER. — FACULTÉ DE DROIT

LE PROBLÈME
DE LA MARINE MARCHANDE
LES PRIMES, LES SUBVENTIONS POSTALES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PAR

Gaston COSTE

AVOCAT A LA COUR D'APPEL DE MONTPELLIER

LAURÉAT DE LA FACULTÉ

MONTPELLIER

IMPRIMERIE GUSTAVE FIRMIN, MONTANE ET SICARDI

Rue Ferdinand Fabre et Quai du Verdanson

—

1909

UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER

FACULTÉ DE DROIT

MM. Vigié, Doyen, professeur de Droit civil, chargé du cours d'Enregistrement.

Brémond, Assesseur, professeur de Droit administratif.

Laborde, professeur de Droit criminel, chargé du cours de Législation et Economie industrielles.

Charmont, professeur de Droit civil.

Chausse, professeur de Droit romain.

Valéry, professeur de Droit commercial, chargé du cours de Droit international privé.

Margat, professeur de Droit civil.

Perreau, professeur de Procédure civile.

Moye, professeur de Droit international public.

Rist, professeur d'Economie politique.

Barthélemy, agrégé, chargé du cours de Droit constitutionnel

Giffard, agrégé, chargé du cours d'Histoire générale du Droit.

Morin, agrégé, chargé du cours de Droit Civil approfondi.

Bridrey, agrégé, chargé du cours de Droit romain.

Nogaro, agrégé, chargé du cours d'Économie politique.

Glaize, professeur honoraire.

Rochette, secrétaire.

MEMBRES DU JURY :

MM. Moye, *président.*
Barthélemy,
Valéry, } *assesseurs.*

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

A MON PÈRE

A MA SŒUR

A MES MAITRES

A MES PARENTS ET AMIS

G. COSTE.

LE PROBLÈME
DE LA MARINE MARCHANDE

LES PRIMES, LES SUBVENTIONS POSTALES

INTRODUCTION

IMPORTANCE DE LA MARINE MARCHANDE

Les questions de transports maritimes ont pris, depuis le dernier quart du XIX[e] siècle, et prennent de nos jours une importance de plus en plus considérable.

Point n'est besoin, pour le démontrer, de s'attacher aux discours prononcés en-deçà ou au-delà des frontières, les faits parlent d'eux-mêmes. N'est-ce pas le développement inouï de la navigation à vapeur qui a permis la mise en valeur du continent américain, si bien qu'on a pu dire que la découverte économique du Nouveau-Monde ne datait que du siècle dernier ?

Les efforts considérables que les peuples jeunes ou avides d'hégémonie ont accomplis en vue de con-

quérir l'Empire des mers, ne prouvent-ils pas l'intérêt primordial attaché par eux à cette question ?

C'est le Japon, dont la flotte décuple en 25 ans, sous l'action bienfaisante, notons-le, d'un ingénieux système de primes. C'est l'Allemagne, qui, sous l'impulsion directe de son empereur, se lance dans les constructions navales avec une telle ardeur qu'une crise de l'armement est rendue inévitable.

Les deux nations jadis maîtresses de la mer, l'Angleterre et la France, se trouvent plus particulièrement menacées : l'Angleterre, inquiétée directement par la concurrence du Japon dans les mers de Chine, par la concurrence de l'Allemagne dans la mer du Nord et l'Atlantique, redouble d'efforts pour se maintenir à la hauteur de ses traditions.

Par contre, ce prodigieux développement de la marine mondiale trouve la marine française désemparée par la brusque suppression du régime protectionniste, qui avait jusque-là fait sa force.

Il fallut recourir à un nouveau système de protection, au système des primes, qui, appliqué d'abord à titre temporaire, est devenu bientôt indispensable, au point de ne pouvoir être supprimé sans entraîner les plus redoutables inconvénients, de l'aveu même de ses adversaires. A ces primes, sont venues se superposer des subventions postales. Et pourtant, tout ce système est resté insuffisant ; non seulement il n'a pas amené le relè-

vement de notre marine, mais il n'a même pas réussi à enrayer son mouvement de décadence.

L'importance de la question est-elle si grande qu'elle justifie les sacrifices qui ont été et qui sont encore réalisés chaque jour en faveur de cette branche de l'industrie nationale ?

Importance de la question

1° Au point de vue de la Défense nationale. — L'importance attachée aux questions concernant la marine marchande s'explique d'abord par le développement parallèle des marines de guerre dont l'entretien ruineux serait sans but si elle ne s'appuyait sur une flotte de commerce prospère.

Les équipages de celle-ci forment, en quelque sorte, la réserve de l'armée de mer. Notons que cette raison a perdu aujourd'hui beaucoup de sa valeur ; mais, si la navigation à bord d'un navire de commerce ne forme pas directement les marins pour les manœuvres à effectuer à bord d'un bâtiment de guerre, il n'en est pas moins vrai que, comme l'a dit M. Millerand, elle maintient le goût de la navigation, ainsi que les qualités d'endurance et de discipline qu'exige le service dans la marine.

Les navires de commerce peuvent être utilisés, suivant leurs qualités respectives, comme auxiliaires de la flotte de guerre. Leur rôle, à ce point de vue, a été restreint par la suppression de la

guerre de course, qui résulte de la Déclaration de Paris de 1856 ; d'autre part, leur emploi comme croiseurs auxiliaires n'ayant donné que de médiocres résultats, ils ne semblent plus appelés à prendre une part active aux opérations militaires, mais ils constituent pour la flotte de guerre un secours de plus en plus indispensable : navires à charbon, navires d'approvisionnement, dont les soutes sont transformées en entrepôts frigorifiques, navires-ateliers pour les réparations ; ils sont, à ces titres divers, les accessoires nécessaires de ces longues randonnées à travers les océans, qu'accomplissent les escadres : en leur fournissant le combustible, en les ravitaillant, ils leur permettent de continuer leur voyage sans escale.

Au point de vue de la construction, les chantiers maritimes privés, qu'alimentent les commandes des particuliers, et qui ont réussi à être dotés ainsi d'une activité suffisante, d'un outillage assez puissant, apparaissent comme le complément forcé des arsenaux de l'Etat ; ils doivent à un moment donné, être en état de les suppléer, d'effectuer au moins les réparations urgentes. D'ailleurs, cette idée de la collaboration éventuelle de la flotte de commerce et de la flotte de guerre, se révèle dans les mesures prises par les divers gouvernements. Toute une catégorie de subventions, appelées subventions militaires, et que certains auteurs (M. Ricquoir, notamment) rangent sous une rubrique spéciale, répondent à ces préoc-

cupations : la loi de 1881 prévoit une augmentation de 15 pour 100 sur les primes, pour les navires construits d'après les plans préalablement approuvés par le département de la marine.

De même, en Allemagne, les plans des navires de la Nordeutscher Lloyd, doivent être approuvés par le chancelier de l'Empire, en vue de leur transformation possible en croiseurs auxiliaires.

L'intérêt si puissant que l'Angleterre apporte à l'armement et à la construction de vaisseaux marchands rapides, n'est-il pas aussi la preuve qu'elle songe à les employer à titre auxiliaire dans la lutte sur la mer ?

2° Au point de vue colonial. — L'importance de la marine marchande se manifeste d'une façon particulière pour les nations, comme la France, qui possèdent, au-delà des mers, un puissant empire colonial. Elle constitue le lien naturel entre la métropole et ses possessions d'outre-mer ; elle contribue grandement à assurer leur mise en valeur ; elle facilite l'accession de leurs produits sur les marchés européens. Les dépenses effectuées dans les diverses colonies pour améliorer et creuser des ports, pour construire des quais et des wharfs pour les mettre à même, en un mot, de prendre une part plus considérable au mouvement général du commerce, ne doivent pas avoir été faites uniquement pour profiter au pavillon étranger, ou bien toutes ces sommes englouties, tous ces efforts journellement employés, apparaîtraient comme

bien inutiles, ou tout au moins comme bien injustifiés. Si la marine marchande a puisé une nouvelle force d'expansion dans la création de colonies extra-européennes, elle en est, en même temps, devenue le facteur indispensable et en reste comme la raison d'être.

3° Au point de vue social. — La marine marchande fait vivre, directement ou indirectement, toute une population maritime : ce sont d'abord les 35.000 ouvriers occupés habituellement par les chantiers de construction ; ce sont les équipages des bâtiments de commerce, qui se décomposent, d'après les dernières statistiques, en 24.818 matelots et 8.052 mécaniciens ou chauffeurs ; à ces chiffres, il faut ajouter les hommes qui ne naviguent pas, qui séjournent à terre en attendant de reprendre leur labeur ; aussi, l'on peut dire que l'existence de la marine marchande intéresse, en fait, tous nos inscrits maritimes, c'est-à-dire près de 120.000 hommes, qui, accoutumés par des habitudes héréditaires à un travail spécial, trouveraient difficilement à s'occuper dans un autre genre d'industrie.

4° Au point de vue commercial et industriel. — La marine marchande est le véhicule naturel des exportations ou importations d'un pays ; elle permet le transport, à des prix très réduits, des charges qu'on ne peut acheminer que difficilement par les voies intérieures ; ainsi, les produits d'au-delà

des mers peuvent venir alimenter notre marché, et les matières premières qu'on ne trouve que dans les pays éloignés, favoriser l'essor de notre industrie, dont les produits fabriqués sont mis aux quatre coins du monde, à la portée des consommateurs.

Si, par suite de la disparition de notre marine, le commerce était obligé de recourir uniquement aux navires étrangers, on pourrait entrevoir les pires conséquences.

Ce serait d'abord la hausse du fret sur la France, entraînée par la suppression de la concurrence nationale.

Ce serait surtout la complète soumission des chargeurs aux exigences des compagnies étrangères ; le préjudice considérable qui résulterait pour eux de la dénationalisation de nos produits, c'est-à-dire, à bref délai, la perte de toute notre clientèle à l'étranger.

« Trade follow flag », dit la maxime anglaise : le commerce suit le pavillon. Il faut se garder d'en chercher l'application au pied de la lettre. Comme le dit M. Ballin, directeur de la Hamburg Amerika Linie, « il ne faut pas croire qu'il suffit de créer le moyen de communication pour créer le trafic et l'agrandir ; d'abord et avant tout, il faut avoir des négociants entreprenants pour envoyer les produits de l'industrie nationale dans les pays éloignés. » Mais on ne peut contester les multiples inconvénients qu'il y a pour les produits d'un pays à être transportés sous pavillon

étranger ; qu'il s'agisse d'embarquer ou de livrer rapidement et en bon état, les armateurs étrangers ou leurs agents seront toujours tentés de donner le pas aux marchandises de leurs nationaux.

De plus, les capitaines utiliseront souvent au profit de leurs compatriotes les renseignements qu'ils sont libres de puiser dans les connaissements mis à leur disposition : les adresses de la clientèle, aussi bien que le genre de produits qui lui convient. Enfin, le pavillon national est, pour le commerce du pays, la meilleure des réclames, et l'on a vu les marchés d'Orient et d'Extrême-Orient se fermer aux produits français, pour le plus grand profit des produits anglais et allemands, depuis qu'ils ne sont plus fréquentés régulièrement par nos paquebots.

La marine marchande est, par elle-même, un élément de commerce important et une puissante consommatrice ; c'est un gros client pour l'industrie française, en particulier pour toutes les industries se rattachant à la métallurgie : les forges, les fonderies, les aciéries ; la disparition de nos chantiers de construction entraînerait pour elles une grosse perte. Les frais d'entretien d'un vapeur français sont évalués, en moyenne, à 15 fr. par tonneau de jauge brute ; c'est, en somme, à un mouvement annuel de 15 millions de francs que donne lieu notre flotte de vapeurs ; il faut ajouter à tout cela les provisions de bord, que les statistiques de la douane évaluent à près de 40 mil-

lions de francs ; il faudrait évidemment enregistrer sur ce chapitre une diminution considérable si tout notre commerce par mer venait à être remis entre les mains de l'étranger, les navires évitant le plus possible de prendre des fournitures ou des approvisionnements dans d'autres pays que le leur.

5° Au point de vue général. — Mais le rôle de la marine marchande est aussi plus élevé : étant donnée la situation actuelle du monde, telle que les questions économiques occupent la première place, elle constitue, pour un pays, le signe infaillible de sa décadence ou de sa prospérité ; le paquebot qui va faire flotter à travers les mers du globe, et jusque dans les ports les plus éloignés, le pavillon de cette nation, en est, aux yeux de beaucoup, comme l'emblème ; c'est pour elle un instrument de crédit matériel et moral, un actif propagateur de son influence. « Une flotte marchande n'est pas seulement pour un pays un instrument de fortune, c'est encore une enseigne de crédit, un signe de force, la preuve affirmée devant tous les peuples de sa puissance. » Ces paroles sont de M. Le Cesne, rapporteur de la loi de 1881.

Du reste, cette importance au point de vue de la puissance générale d'une nation a été affirmée par tous les hommes d'Etat, depuis Colbert, qui voyait dans le commerce de mer l'un des plus puissants moyens pour apporter l'abondance pendant la paix et rendre, en guerre, la puissance d'un Etat

plus formidable, jusqu'à Guillaume II, qui proclamait bruyamment, à Stettin : « Notre avenir est sur l'eau. »

L'importance de la marine semble bien établie, et pourtant on l'a contestée, ou, du moins, on a prétendu qu'il ne fallait pas l'exagérer. Le commerce d'un pays quelconque, a-t-on dit, peut très bien se développer dans de notables proportions, sans que pour cela la marine marchande de ce pays subisse un accroissement analogue.

Et on fait remarquer la prospérité commerciale de certaines nations, qui n'ont qu'un nombre de navires restreint, comme la Hollande et la Belgique, ou même qui, comme la Suisse, n'ont ni flotte, ni colonies, ni contact avec la mer. Les statistiques établissent que, pour ces trois pays, le commerce d'importation et d'exportation est, proportionnellement (par tête d'habitant), supérieur à celui de l'Angleterre.

On peut répondre qu'il ne s'agit que de nations de second ordre, n'ayant qu'une faible étendue de côtes, et, par là, peu destinées à jouer sur mer un rôle important. Il est bon de signaler les efforts accomplis précisément par elles pour s'affranchir de la tutelle étrangère et constituer une marine nationale. Ces efforts ont déjà abouti pour la Hollande ; une série de mesures ont été prises en Belgique pour arriver à ce but ; c'est-à-dire mettre le développement de leur marine en harmonie avec la prospérité générale de leurs forces économiques.

En France, ces questions vitales n'ont jamais été bien en faveur auprès du public, et le Parlement n'a pas toujours apporté à leur étude toute l'attention désirable.

L'ampleur des débats, soulevés à propos de la convention avec les Messageries Maritimes, qui ont remis sur le tapis toute la question des subventions, l'intérêt qui s'attache au nouveau projet de M. Millerand sur l'autonomie des ports sont-ils l'indice d'un revirement ?

Il serait à souhaiter que la question de la marine marchande qui absorbe chaque année plus de 70 millions sans qu'aucune amélioration soit obtenue, passe au premier plan des préoccupations nationales ; si cela était, si elle occupait la place qui lui revient, la solution du problème serait bien près d'intervenir.

CHAPITRE PREMIER

LA SITUATION DE LA MARINE FRANÇAISE

Nous avons montré l'importance et l'utilité, qu'il y a pour un pays, pour la France en particulier, à posséder une marine marchande prospère.

Nous avons déjà indiqué les résultats peu satisfaisants qu'il fallait enregistrer à ce point de vue ; il faut maintenant préciser et mesurer exactement l'étendue de cette décadence puisqu'il est impossible de la nier.

C'est plutôt d'une décadence relative qu'il faudrait parler.

En effet, si l'on compare l'effectif de la marine française à deux époques différentes, et particulièrement depuis l'année 1875, qui marque l'avènement définitif de l'ère de liberté, jusqu'à nos jours, on constate une augmentation de tonnage :

Voici les chiffres pour 1875 et pour 1906 :

	Vapeurs		**Voiliers**		**Total**	
	navires	tonneaux	navires	tonneaux	navires	tonneaux
1875 :	537	202.000	14.982	831.000	15.524	1.033.000
1906 :	1.511	723.000	15.488	677.000	16.999	1.400.000

soit, pour cette période de 31 ans, un accroissement total de 1475 navires et de 377.000 tonneaux.

Ne tirons pas vanité de ces chiffres, car durant la même période, toutes les marines étrangères se sont accrues dans des proportions beaucoup plus considérables, au point de mettre notre marine en état d'infériorité marquée sous 2 rapports :

1° La France, qui occupait en 1875 le 2e rang, parmi les marines marchandes, est sensiblement déchue.

En 1875, elle occupait le 2e rang, parmi les marines mondiales, immédiatement après l'Angleterre ; elle s'est vue dépassée successivement par l'Allemagne, par les Etats-Unis, tout récemment par la Norvège. Elle n'occupe, à l'heure actuelle, que le cinquième rang, et le Japon, dont le développement maritime a été si rapide, menace de la rejeter au sixième.

Voici le tonnage de ces divers pays en 1906 :

	Vapeurs	Voiliers	Total
Grande-Bretagne	9 606 514	1 540 461	11.146.975
Etats-Unis	1.194 287	2 699 682	3.893 869
Allemagne	2 096 967	532 146	2 629.053
Norvège	717.300	796 200	1 513 500
France	711 027	676 193	1.387.220
Japon	938.783	334 684	1.273.467

Il faut noter que, pour les Etats-Unis, la plus grande partie du tonnage est représentée par la navigation sur les lacs ; le tonnage maritime proprement dit ne s'élève qu'à 939.486 tonneaux ; la France conserve donc le quatrième rang pour le tonnage sur mer.

Dans le tableau ci-dessus, nous avons rangé les diverses marines d'après leur tonnage total, obtenu en additionnant le tonnage des voiliers et celui des vapeurs, procédé trop simple, et qui ne donne pas une idée exacte de l'importance d'une marine : les vapeurs retirent, en effet, de leur rapidité de déplacement, un pouvoir d'utilisation commerciale plus grand, et l'on estime qu'ils peuvent accomplir un voyage trois fois plus rapidement qu'un voilier. Il faut donc, pour obtenir un résultat sérieux, diviser par trois le tonnage des voiliers, avant de l'ajouter à celui des vapeurs. Si l'on évalue les flottes d'après cette méthode, on constate que la Norvège recule et que le Japon avance et vient prendre la place de la France.

Si nous appliquons encore cette méthode pour calculer l'augmentation proportionnelle de tonnage subie par les diverses puissances, nous constatons que, dans l'intervalle qui s'étend entre l'exercice 1874-1875 et l'exercice 1906-1907, la marine de l'Angleterre s'est accrue de 391 pour 100, celle de l'Allemagne de 1022 pour 100, celle de la Norvège de 1853 pour 100, celle de la France de 250 pour 100 seulement.

Au lieu de prendre comme point de comparaison un si long intervalle, prenons simplement la période de 20 ans qui sépare l'exercice 1887-1888 c'est-à-dire après le court moment de prospérité qui suivit l'application de la loi de 1881), de l'exercice 1907-1908 (les chiffres sont ici empruntés à *La Ligue Maritime,* et les tonneaux-voiliers sont

additionnés purement et simplement aux tonneaux-vapeurs), nous voyons que l'augmentation est, pour la marine française, de 535.000 tonneaux, soit de 74 pour 100. Non seulement ce pourcentage est de beaucoup inférieur à celui obtenu en faisant la même comparaison pour toutes les autres marines du monde, où l'on voit que l'augmentation est de 479 pour 100 pour l'Allemagne, 881 pour 100 pour la Norvège, 338 pour 100 pour la Russie etc., inférieur même à celui obtenu pour l'Espagne, même pour la Belgique, dont nous parlions dans l'introduction. Mais cet accroissement brut de 535.000 tonnes est inférieur à celui de huit autres nations, même de nations de second ordre au point de vue maritime : de la Russie, de l'Italie, de la Hollande, auxquelles, d'après les statistiques du bureau Véritas, il faudrait ajouter encore la Suède et l'Autriche.

On voit ce qu'il faut penser de la légère augmentation que nous avons soulignée au début ; elle apparaît comme indigne d'un grand pays comme la France, si on la met à côté des accroissements inouïs subis par les marines étrangères, même celles des Etats secondaires, même des Etats les moins portés vers les choses de la mer, durant le même laps de temps.

Mais, dira-t-on, cette augmentation, si minime soit-elle, n'est-elle pas un indice du peu d'activité de notre commerce extérieur ? Il n'en est rien, heureusement ; si la progression de notre activité commerciale ne procède pas par bonds désordonnés

comme pour l'Allemagne et les Etats-Unis, elle suit heureusement une marche plus active que l'industrie de nos transports maritimes, et on le constate facilement en étudiant ce que nous appellerons le deuxième critérium de décadence.

2° La part du pavillon national dans le mouvement total des ports aux entrées et aux sorties, moindre pour la France que pour les autres nations, ne cesse de décroitre depuis la deuxième moitié du XIX siècle, sauf pendant la période 1881 a 1886. — D'abord, la part du pavillon national dans le tonnage de la navigatian maritime est bien inférieure en France à ce qu'elle est dans les autres pays.

C'est ainsi que, pour l'Angleterre, qui a un mouvement de tonneaux de 41.959.514 aux entrées et de 54.698.254 aux sorties, la part du pavillon national est de 29 millions aux entrées et de 35 millions aux sorties ; dans l'ensemble, elle ressort à 60 pour 100 environ.

La proportion est à peu près la même en Allemagne. La part réservée au pavillon national est, à l'entrée, de 12 millions sur 22, représentant le mouvement général, à la sortie, de 10 millions et demi sur 16 millions. Notons que les Etats-Unis sont, sur ce point, en état d'infériorité marquée ; la part du pavillon national n'est que de 20 pour 100. Il sont d'ailleurs en train d'accomplir les plus grands efforts pour relever cette minime proportion.

Pour la France, la part du pavillon national n'est, en 1907, que de 25 pour 100 dans la navigation totale, de 16,5 pour 100 dans la navigation de coucurrence (en ne tenant pas compte de la navigation réservée) (1), soit, pour la navigation totale, 11.386.000 tonneaux sur 45.606.000 tonneaux ; pour la navigation de concurrence, 6.792.000 tonneaux sur 41.012.000 tonneaux.

Ce qui, dans cette situation, apparaît comme un des symptômes les plus fâcheux et les plus inquiétants pour l'avenir, c'est la décroissance continue de la participation prise par les navires armés sous pavillon français dans le mouvement total de nos ports. Alors que tous les autres pays rivalisent d'efforts pour réserver à leur pavillon la plus grande part du mouvement maritime et voient leurs efforts couronnés de succès en grande partie — l'Allemagne notamment, qui a réussi, par une élimination méthodique, à anéantir la concurrence étrangère — en France, cette part ne fait que décroître avec une déconcertante régularité.

En 1860, elle était de 40 pour 100 pour la navigation générale, de 30 pour 100 pour la navigation réservée ; elle tombe, en 1881, à 35 pour 100 et à 26,6 pour 100 ; en 1900, à 29 pour 100 et à 20 pour 100 ; nous venons de voir que les chiffres

---

(1) La navigation réservée comprend la navigation au cabotage, c'est-à-dire de port français à port français, et la navigation avec l'Algérie ; elle représente en 1907 un tonnage de 4.594.000 tonneaux.

de 1907 ne faisaient qu'enregistrer une nouvelle dépression.

Et si le mouvement total de la navigation en France est passé de 13.470.000 ton. à 45.606.000 ton., de 1875 à 1907, cette augmentation de notre trafic maritime ne s'est effectuée presque complètement qu'au profit des navires battant pavillon étranger : pour la navigation de concurrence en particulier, sur un accroissement total de 29 millions de tonneaux, le pavillon français ne s'en est attribué que moins de 1.500.000, soit environ 5 pour 100.

Ces chiffres fantastiques ne sont-ils pas corroborés par les faits ? Ne voit-on pas journellement dans nos ports le pavillon étranger flotter sur plus de la moitié des navires qui y sont ancrés, alors qu'à Cardiff le pavillon anglais flotte sur 90 pour 100 des navires qui y pénètrent.

Et, à l'étranger, notre pavillon n'est plus réduit qu'à occuper un rang ridicule, même dans les ports qui ont, par leur situation ou la nature de leur trafic, les rapports les plus suivis avec la France ; à Barcelone il ne vient qu'au sixième rang (après la Suède) ; à Gênes au septième rang (après la Hollande) ; à Trieste, dont les relations avec la France sont assurées par 170.000 tonneaux de navires, il ne figure même pas.

Enfin, une intéressante statistique résulte du mouvement comparé des différents ports du monde : Marseille, en 1870, le troisième des ports européen quant à l'importance de son trafic, n'est plus

aujourd'hui que le septième, bien loin derrière les autres, bien peu en avance sur Gênes, qui le suit immédiatement.

Si l'on classe les ports du monde d'après le poids des marchandises qui y sont manutentionnées, entrées et sorties comprises, on constate qu'en 1906, pour les dix premiers, le trafic dépasse douze millions de tonnes de marchandises. Ce sont : Hong-Kong et Londres avec près de 20 millions, Anvers, New-York, Hambourg, Liverpool, Rotterdam, Cardiff, Shanghaï, Singapore. Sait-on à combien s'élève le trafic du port de Marseille si on l'évalue de la même manière ? à 5 millions et demi de tonnes seulement. Ces chiffres suffisent largement à démontrer la gravité de notre décadence maritime ; notre marine n'est plus considérée aujourd'hui à l'étranger que comme une quantité purement négligeable. On l'a bien vu dans les négociations engagées par M. Pierpont Morgan pour constituer le trust de l'Océan ; l'adhésion des Compagnies françaises n'a même pas été sollicitée. Beaucoup de gens en France ont paru s'en étonner. N'est-ce pas la meilleure preuve que le peu d'importance de nos relations avec l'Amérique ne pouvait constituer une concurrence sérieuse ?

Si l'on a pu dire que notre décadence est surtout faite de la prospérité des marines étrangères, elle n'en est pas moins constante, puisque, au surplus, dans la lutte économique moderne, il n'y a pas de demi-mesure : « Qui n'avance pas, recule. » C'est le cas de notre marine.

CHAPITRE II

LES CAUSES DE DÉCADENCE

Nous venons de voir la situation dangereuse de notre marine. Avant d'entamer l'étude de la protection qui lui a été accordée, il faut connaître les raisons qui ont été données pour expliquer cette décadence et qui ont paru assez puissantes pour motiver l'établissement du système de primes actuellement en vigueur.

D'ailleurs, la plupart des adversaires des primes en ont eux-mêmes reconnu l'existence, tout en contestant la valeur du remède qui avait été apporté pour en pallier les effets.

N'y a-t-il pas, s'est-on demandé, en dehors des causes psychologiques, qu'il serait difficile d'apprécier, comme la plus ou moins grande aptitude commerciale des armateurs français, des causes naturelles impossibles à supprimer, qui explique la restriction de notre navigation maritime, et des causes particulières qui rendent plus onéreuses en France qu'à l'étranger l'exercice de l'industrie des transports maritimes ?

Nous étudierons d'abord les causes générales,

résultant simplement du jeu des forces économiques qui sont pour la France d'une influence défavorable. Nous passerons ensuite rapidement en revue les causes particulières aux deux branches de l'industrie des transports maritimes, charges qui pèsent sur l'armement et charges qui rendent, en France, la construction plus onéreuse. Nous signalerons, en terminant, les causes mondiales qui ont provoqué une crise générale, probablement passagère, de la marine marchande.

Causes générales

1° Les ports français servent d'escales aux navires étrangers. — La position de notre pays, à l'extrémité de l'Europe, face au continent Américain, parut longtemps constituer pour lui un appréciable avantage. Il n'en est plus rien aujourd'hui, où l'industrie des Transports Maritimes a subi une série de transformations dont le résultat a été la pratique de la *navigation d'escale*.

« C'est, dit M. Fraissaingea, une conséquence forcée de l'établissement de lignes maritimes régulières et de l'accroissement du tonnage des navires. »

En effet, les paquebots modernes, obligés, pour assurer la régularité de leur service, de lever l'ancre à jour fixe, n'ont souvent pas le loisir d'attendre que leur cargaison soit complète ; pour la compléter, ils seront, tout naturellement, portés à pra-

tiquer, en cours de route, la cueillette des marchandises dans les différents ports qui se trouveront sur leur passage.

La généralisation de cette pratique favorise, on s'en rend facilement compte, les navires allemands, hollandais, norvégiens aussi bien qu'anglais se rendant en Amérique, pour qui les ports français : Boulogne, Cherbourg, Le Havre, constituent des escales posées, comme tout exprès, le long de leur parcours. Ils n'ont pas manqué de profiter de cette occasion, qui leur était offerte, de soustraire à notre pavillon national et de drainer à leur profit une partie des voyageurs et du frêt, qui constituent le trafic de nos ports de la Manche, en particulier.

Les Compagnies allemandes Hamburg-Amerika Linie et Nordeutscher Lloyd, viennent embarquer à Cherbourg les passagers désireux de réduire au strict minimum la traversée maritime. Les Compagnies anglaises et américaines n'ont pas tardé à suivre cet exemple : l'American Line, la White Star Line, la Compagnie Cunard, ont établi des escales au Havre et à Cherbourg ; la Holland Amerika Linie, à Boulogne.

Et il semble que les règlements des ports aient pris à tâche de faciliter ce genre d'opérations, que leurs améliorations n'aient eu pour but que de le favoriser. Les navires étrangers qui viennent les visiter supportent, en fait de droits maritimes, des dépenses beaucoup moindres que les navires français qui effectuent leurs chargements

ou déchargements à quai (1). Ils peuvent évoluer librement, malgré leurs dimensions, à l'abri de la digue de Cherbourg, alors qu'on a vu des Compagnies françaises obligées de restreindre le tonnage de leurs paquebots pour leur permettre l'accès du port du Havre. Et, dans ce même port du Havre, les premiers travaux accomplis l'ont été pour améliorer son avant-port, c'est-à-dire, comme le reconnaissent M. Baudin et M. Roux, pour avantager les Compagnies étrangères dont les liners n'entrent pas dans les bassins.

Mais les navires français, lésés ainsi par la concurrence étrangère, ne pourraient-ils, à leur tour, pratiquer la navigation d'escale ? Ici apparaissent les inconvénients qui résultent de notre situation géographique, aggravée d'ailleurs par les mesures que les gouvernements étrangers ont prises pour empêcher ce genre de trafic. Dans l'Atlantique, les escales sur les côtes du nord de l'Espagne ou du Portugal ne sont guère susceptibles de procurer un fret bien considérable aux paquebots qui se dirigent vers l'Amérique du Sud. Dans la Méditerranée, les navires partant de Marseille peuvent recueillir d'importants compléments de cargaison

---

(1) D'après M. J. C. Roux, un paquebot du type « La Provence », embarquant à Cherbourg 150 passagers de 1re classe, 200 de 2e classe et 600 émigrants, et débarquant au retour le même nombre de passagers, aurait à payer, s'il partait de Hambourg, 5.000 fr. pour cette escale, au lieu 12.000 fr. s'il partait du Havre.

dans les ports italiens, mais la branche la plus fructueuse du trafic vient de leur être ravie. Le gouvernement italien a, par une décision du 14 mars 1909, interdit l'embarquement des émigrants nationaux sur des navires ayant déjà pris des passagers de troisième classe dans un autre port.

Quelques essais ont pourtant été tentés en France en vue d'aller cueillir à l'étranger un supplément de fret. Deux Compagnies : les Messageries Maritimes et les Chargeurs Réunis envoient leurs bâtiments embarquer des marchandises à Anvers, mais elles sont obligées de leur imposer, de ce fait, un détour, car elles n'ont pu établir dans ce port leur véritable tête de ligne, sinon elles auraient perdu tout le bénéfice des primes qui sont réservées aux navires ayant leur port d'attache situé en France.

Quant à l'avantage qui résultait pour nos ports d'être les plus rapprochés du continent américain, c'est devenu un inconvénient pour la plus grande catégorie du fret. Le transport par voie ferrée est beaucoup plus coûteux que le transport maritime, et les chargeurs aiment mieux faire effectuer à leurs produits le plus long parcours possible par eau, pour les rendre à proximité de l'endroit où ils pourront être utilisés ou consommés.

Cette situation favorise les ports situés en rivière ou au milieu d'une région prospère, industrielle et manufacturière. Anvers, sur l'Escaut, Rotterdam, sur la Meuse, Hambourg, sur l'Elbe, ont pris un remarquable développement parce qu'ils ont derrière eux de vastes terres et forment des cen-

tres de marché pour d'immenses populations. » (Fraissaingea.)

Nos ports, au contraire, sont, pour la plupart, situés sur les côtes, et ne sont guère l'aboutissant de régions industrielles susceptibles de fournir un gros fret d'importation ou d'exportation. C'est ce que nous allons étudier de plus près dans la deuxième cause de décadence.

2° Le manque de fret lucratif. — La France se trouve défavorisée au point de vue du fret de sortie comme au point de vue du fret de retour.

A la sortie: C'est de la nature même des produits qui constituent notre fret que provient l'inconvénient.

En matière de transports maritimes, comme d'ailleurs pour les transports par voie de terre, ce sont les marchandises lourdes et encombrantes présentant peu en valeur, et beaucoup en poids, qui sont le plus profitables à l'agent de transports. Elles ont vite fait de constituer un chargement important et sont, par suite, aisément rémunératrices. Or, elles n'entrent que pour une faible partie dans la composition du fret français de sortie formé essentiellement de produits ouvrés, qui représentent une grande valeur sous un petit volume.

L'industrie des transports maritimes de la plupart des autres pays, au contraire, puise une nouvelle source de prospérité dans l'exportation des matières premières : l'Angleterre exporte annuellement pour 50 millions de houille ainsi qu'une

grande quantité de produits métallurgiques ; l'Allemagne exporte des métaux bruts, des machines, des charbons de Westphalie, du sucre ; les Etats-Unis, des grains, du coton, du pétrole ; l'Australie, des viandes et des laines ; l'Extrême-Orient du riz. L'importance de ces productions permet l'établissement de lignes de navigation régulière et constitue pour les Compagnies qui les exploitent une source appréciable de revenu. Enfin, dans les pays à forte natalité, l'émigration est un élément de trafic rémunérateur pour une ligne de paquebots.

Tout cela fait complètement défaut dans le tableau des exportations françaises : en fait d'objets encombrants nous n'exportons que des vins, et dans une certaine mesure, des automobiles. La plus grande partie du fret se compose d'objets qui tirent leur valeur de l'ingéniosité de l'ouvrier qui les a fabriqués : tissus, produits de luxe, articles de Paris.

Si l'on divise la valeur des marchandises exportées par le chiffre de tonnes du mouvement d'exportation, la valeur moyenne de la tonne, à la sortie, ressort pour la période 1903-1907, à 425 francs. Elle est de beaucoup supérieure en prix à notre tonne d'importation, qui ne vaut que 175 francs. Celle-ci se compose, en effet, en grande partie, de houilles anglaises sans pyrite, qui représentent beaucoup en poids pour une minime valeur.

Pourtant, si peu conséquent que soit notre fret

de sortie, il échappe, pour la moitié environ, à notre pavillon national.

C'est là une des conséquences les plus fâcheuses de l'infériorité de notre marine. Non seulement les produits français sont exportés en partie par les navires qui font escale sur nos côtes, mais des régions de l'Est et du Nord en particulier, ils sont chaque jour expédiés à destination de l'étranger et vont grossir le trafic d'Anvers ou de Rotterdam. Des petits ports de la Manche partent également des navires caboteurs qui vont apporter aux longs-courriers anglais le fret que notre marine marchande ne peut transporter. Comment expliquer cette inconséquence : Nous manquons de fret, répète-t-on à l'envi, et pourtant nous envoyons aux navires étrangers, ou ils viennent chercher dans nos ports, la moitié de nos expéditions.

On a tenté de l'expliquer par l'inconvénient que nous venons de signaler : le peu de consistance de notre fret de sortie, et on ne peut nier que ce raisonnement contienne une part de vérité. Pour constituer un chargement avec un fret de cette nature, il faut un certain temps; il faudra donc réduire le nombre des départs, et, partant, mécontenter les commerçants désireux d'expédier au plus tôt leurs marchandises ; ils vont être tentés de s'adresser à l'étranger, où ils trouveront à embarquer leurs marchandises à un prix inférieur à celui qu'on leur réclamait en France. En effet, si elles peuvent difficilement constituer un changement elles sont, au contraire, très appropriées pour compléter une

cargaison, ce qui permettra à l'armateur anglais ou allemand de les embarquer à bon compte.

Aux importations, la part du pavillon national est encore plus faible : il couvre à peine un quart des marchandises importées. Le fret de retour subit, en effet, l'inévitable répercussion du peu d'importance du fret de sortie. Nos armateurs sont obligés d'exiger des prix supérieurs à ceux des armateurs anglais et allemands, dont les navires sont partout en concurrence avec les nôtres. L'abondance des débouchés intérieurs constitue, d'autre part, un appât sérieux pour les commerçants éloignés qui s'empressent de confier à ces navires les marchandises à destination inconnue, dans l'espoir d'en trafiquer plus facilement ; et le coût moindre du transport leur fera confier aux paquebots ou cargo-boats étrangers les produits à destination de la France. La perte subie de chef par notre armement, qui est frustré des trois-quarts de nos importations, de la moitié de nos exportations, a été appréciée entre 350 et 400 millions. (M. Thierry, M. Roux.)

N'est-ce pas là, en même temps que la conséquence de notre infériorité maritime, une cause nouvelle d'aggravation de cette infériorité ? La perte énorme dont est victime notre marine marchande, entraîne forcément par un choc en retour une médiocre organisation des services, une restriction du nombre des paquebots en partance comme de la fréquence de ces départs, une élévation du taux des frets.

3° Le régime économique et douanier. — Les courants libre-échangiste et protectionniste ont causé tous deux un préjudice considérable à notre marine. En effet, d'un côté, les principes libre-échangistes ont triomphé quant au régime à appliquer à la marine marchande, après l'abolition des surtaxes de pavillon en 1866 ; et la loi du 11 janvier 1892 n'édicte qu'un simple droit de statistique de 2 francs par tonneau de jauge pour les navires construits à l'étranger, qui sont ensuite introduits en France.

D'un autre côté, en 1892, les principes protectionnistes ont triomphé pour l'ensemble de notre régime douanier, et les conséquences forcées en ont été une diminution de nos importations, c'est-à-dire une restriction du champ d'activité de notre flotte commerciale.

Gardons-nous d'ailleurs, comme le fait remarquer M. Caillaux, d'établir une corrélation mathématique entre le régime douanier et la plus ou moins grande prospérité de notre marine marchande ; l'Allemagne, par exemple, qui est une nation protectionniste, a vu sa marine marchande se développer considérablement ; pourtant, M. Caillaux le reconnaît, le régime libre-échangiste est, cela va de soi, plus favorable.

Pour M. Roux, les droits appliqués à tout ce qui constituait nos éléments de fret ont atteint particulièrement notre navigation dans la Méditerranée : droits sur le blé, sur les légumes secs, sur les fruits, sur les volailles, sur les œufs, sur tout ce

qui constituait notre commerce dans ces régions en un mot. Ces droits prohibitifs nous ont privé par contre-coup de la clientèle des pays dont les produits étaient ainsi frappés : la Grèce, l'Orient, la Turquie, le Danemark, la Roumanie. Comme le faisait observer M. Thierry en juin 1909, les transports ne peuvent nourrir leur homme que lorsque la douane ne ferme pas impitoyablement les frontières.

Défavorisée par l'application de notre système général de douane, la marine marchande l'est encore d'une façon secondaire du fait de la réglementation de la direction générale des douanes. Celle-ci, relativement au matériel, a décidé que si les objets destinés à l'armement français n'étaient tirés de l'intérieur ; c'est-à-dire s'ils provenaient soit de l'entrepôt, soit directement de l'étranger, ils doivent être préalablement soumis aux droits de douane. M. Millerand estime qu'il résulte de cette réglementation un accroissement de dépenses de 1.800 francs environ pour un navire de 2.000 tonneaux.

Causes particulières

A ces causes économiques de la décadence de notre marine, il faut, si l'on veut se rendre compte exactement du but que se proposaient d'atteindre les lois de primes, en ajouter d'autres évidemment plus discutables, que les adversaires du système

ont appelées : éternelles doléances des armateurs et des constructeurs. Signalons, en tout cas, que la loi de 1907 est venue donner à ces doléances un regain d'actualité et un nouvel et important motif de justification.

I. Causes spéciales a l'armement. — La loi de 1881, en instituant les primes à la navigation, déclare qu'elles sont destinées à compenser les charges imposées à la marine marchande pour le recrutement et le service de la marine. M. Millerand, dans son rapport, fait allusion aux charges administratives spéciales qui grèvent l'armement français : ce sont celles qui résultent des lois, décrets et règlements limitant la liberté des armateurs français ou leur constituant des obligations auxquelles leurs concurrents étrangers ne sont pas soumis. Nous rattacherons ces charges à trois ordres d'idées :

A. *Charges résultant de l'application de la loi du 21 septembre* 1793. — Aux termes de cette loi, toujours en vigueur, le capitaine, les officiers et les trois quarts de l'équipage doivent être Français, inscrits maritimes. En échange de ce monopole, l'inscription maritime, dont l'institution remonte à Colbert, et dont la suppression est aujourd'hui unanimement demandée, soumet les inscrits à diverses obligations particulièrement rigoureuses au point de vue du service dans la marine.

Quoi qu'il en soit, cette obligation grève lourde-

ment l'armement français : c'est ainsi que les Messageries Maritimes sont obligées de n'embarquer que des marins français, alors que les Compagnies anglaises, notamment la Compagnie Péninsulaire et Orientale, leur plus direct concurrent dans les mers d'Extrême-Orient, compose pour les trois-quarts ses équipages d'Indiens, dont le salaire mensuel ne dépasse pas 15 ou 20 francs.

B. *Charges résultant des salaires et de la nourriture.* — Les frais résultant des salaires accordés aux équipages sont beaucoup plus élevés en France que dans les autres pays : d'abord l'effectif est beaucoup plus nombreux pour un navire de même tonnage. D'après M. Millerand, il est de 30 hommes pour un navire français de 2.000 tonneaux ; de 20 hommes seulement pour un navire anglais de pareille dimension.

La nourriture est une source de dépenses considérables : elle ressort à 2 francs à bord d'un navire français ; 1 fr. 76 à bord d'un navire anglais ; 1 fr. 40, d'un navire allemand ; 1 franc, d'un navire italien. Pour les Indiens embarqués pour remplir les fonctions subalternes et qui ne peuvent entrer à bord d'un navire français que dans une proportion très limitée, comme nous avons vu plus haut, leur nourriture ne reviendrait qu'à 0 fr. 60.

La loi du 16 avril 1907 a considérablement accru ces charges en imposant une réglementation rigoureuse du travail dans la marine marchande ; elle a fait application à la marine de la loi sur le repos

hebdomadaire ; elle a fixé le total des heures de service, pour les officiers aussi bien que pour l'équipage, et prévu le montant de la rétribution qui devrait leur être accordée pour toute heure de travail supplémentaire ; elle s'occupe aussi de la nourriture, qui doit être équivalente à celle des marins de la flotte.

C. *Charges résultant des bénéfices spéciaux accordés aux marins.* — Ce sont d'abord les pensions en cas d'accident ou de maladie : les premières plus élevées sur les navires français que sur les navires anglais en particulier. M. Millerand évalue les frais qu'elles entraînent à 1 fr. 95 par tonneau de jauge brute et par an.

La proportion des malades est de même très élevée dans la marine française. Les statistiques démontrent que plus d'un tiers des marins sont appelés à bénéficier annuellement des soins médicaux et des traitements accordés en cas de maladie.

Les armateurs sont obligés de rapatrier et de ramener, non seulement à leur port d'attache, mais à leur quartier d'inscription maritime, les matelots débarqués à l'étranger pour une cause quelconque, sauf s'il s'agit de matelots déserteurs ou réclamés par la justice. Enfin, les armateurs doivent contribuer dans une forte proportion à l'alimentation de la Caisse de prévoyance créée par la loi du 21 avril 1898 pour venir en aide aux marins français con-

tre les risques et accidents résultant de l'exercice de leur profession.

II. Causes spéciales a la construction. — Les constructions navales coûtent plus cher en France qu'au-delà des frontières ; on peut ramener à trois les causes de cette infériorité :

A. *La Cherté des matières premières employées dans la construction.* — Le prix de revient des matières premières est beaucoup plus élevé en France qu'à l'étranger, et cela résulte : *a*) de l'extension prodigieuse de l'industrie métallurgique et minière en Angleterre et en Allemagne, qui leur permet de livrer à meilleur compte les produits nécessaires aux chantiers de construction ; *b*) des frais de transport qu'ont à supporter ces matières premières avant d'être rendues sur nos chantiers maritimes éloignés des centres de production. Ces inconvénients ne se retrouvent pas à l'étranger : en Angleterre les chantiers sont établis à proximité des mines et usines métallurgiques, avec lesquelles ils ont affaire ; en Allemagne, des tarifs spéciaux très réduits, de 52 0/0 en moyenne, sont accordés pour le transport des matériaux, matières laminées et autres, qui vont de l'intérieur vers les chantiers de construction.

B. *La pénurie des commandes.* — Les maisons étrangères qui produisent en grand peuvent travailler à meilleur compte, grâce à une diminution

de leurs frais généraux, et surtout grâce à la possibilité de spécialisation pour les ingénieurs et ouvriers, de la construction par série pour les chantiers. En construisant plusieurs navires sur le même plan, elles peuvent réduire les délais d'exécution ainsi que les dépenses résultant des études préparatoires ou de l'appropriation de l'outillage.

C. *Le faible rendement de la main-d'œuvre française.* — La somme de travail que donnent les ouvriers français est absolument dérisoire si on la compare à celle que donnent les ouvriers anglais. M. Roux s'élève tout spécialement contre la tendance manifestée par eux, qui aboutirait à la suppression de toute plus-value individuelle, la production de chacun étant limitée au point de ne pouvoir dépasser celle de ses camarades de travail.

Ces causes particulières brièvement exposées nous aideront à expliquer les lois de primes ; nous y reviendrons au cours de cette étude.

Causes mondiales

Mais nous ne pouvons passer sous silence les causes, peut-on dire mondiales, qui ont subi, ces dernières années, une aggravation particulière, et amené une crise redoutable de l'industrie des Transports Maritimes. Elles ont été dans beaucoup de pays la cause déterminante de l'adoption ou de l'aggravation du régime de protection, en

Autriche, en Italie, aux Etats-Unis, en Angleterre même.

La crise générale atteint son maximum pour l'année 1908 ; les marines les plus prospères sont précisément celles qui en ont le plus souffert. La marine allemande, en particulier, dont les puissantes compagnies n'ont pu distribuer de dividendes, même la fameuse Nordeutscher Lloyd, qui a pour devise : « Mon champ est le monde », a subi un déficit de 22 millions de francs en chiffres ronds pour l'exercice 1907-1908.

C'est la crise américaine (1) qui en a été la cause déterminante, mais elle n'a fait que porter à l'état aigu une situation déjà rendue menaçante par deux causes permanentes :

1° *La décroissance du taux des frets résultant de l'augmentation indéfinie du tonnage* des navires de commerce, tonnage qui atteint à l'heure actuelle 39 millions et demi et qui a suivi une marche beaucoup plus rapide que la demande correspondante résultant de l'augmentation du commerce extérieur ;

2° *L'accroissement indéfini des dépenses* qu'entraînent la construction de navires toujours plus luxueux, plus vastes, et surtout cette ruineuse lutte

(1) Signalons les intéressants projets mis en avant à l'étranger pour remédier à cette crise et qui tendent à amener une diminution du tonnage disponible : celui de M. Ballin, directeur de la Hamburg-Amerika Linie, et celui de M. Kothe, ancien directeur de la Deutsche Levante Linie.

de vitesse engagée par les diverses compagnies sur l'Atlantique, en particulier.

Cette crise a eu en Angleterre les plus fâcheuses répercussions sur l'industrie des constructions navales, et sur toutes celles qui forment sa clientèle ; il en est résulté de vives souffrances pour le peuple anglais, occasionnées par le chômage d'un grand nombre d'ouvriers. (Cette année d'ailleurs, les statistiques des chantiers de construction anglais, notamment des chantiers de la Tyne et d'Ecosse, indiquent un notable relèvement dans le chiffre des constructions.)

La violence de cette crise ne serait-elle pas de nature à nous consoler quelque peu de l'infériorité de notre marine ?

« N'y a-t-il pas, dit M. Colson, de quoi faire réfléchir ceux qui veulent absolument développer en France, à force de subventions, une industrie si particulièrement sujette aux à-coups qui sont, au point de vue social, le cruel revers de l'essor industriel moderne. »

C'est ce système de subventions, formé des subventions postales et des primes, que nous allons maintenant étudier, après un aperçu sur ce qu'était le régime de la marine marchande avant 1875, c'est-à-dire avant que l'introduction du libre-échange ait motivé l'intervention parlementaire qui devait aboutir à la loi de 1881.

CHAPITRE III

LES SUBVENTIONS POSTALES

I. Le régime des subventions

Les primes ne constituent pas le seul mode d'encouragements directs apportés à la marine marchande ; les subventions postales coûtent annuellement au Trésor une somme à-peu près égale à celle dépensée pour le service des primes.

L'idée initiale des subventions postales était la rémunération d'un service rendu : l'Etat subventionnait des navires qui assuraient, moyennant certaines conditions de régularité et de vitesse, le transport des correspondances et des passagers avec les pays dont les relations avec la France étaient le plus fréquentes.

Les subventions postales répondent tellement à une nécessité que jamais personne n'a songé à en demander la suppression, disait M. Colin ; mais devant l'énorme accroissement des subventions réclamées par la Compagnie des Messageries maritimes, n'avons-nous pas vu récemment le gouvernement proposer de modifier profondément ce mode de protection ?

L'Etat avait bien essayé primitivement d'ex-

ploiter lui-même les services maritimes postaux, mais les résultats de cette entreprise ne furent pas couronnés de succès.

Le principe des subventions postales ne fut définitivement adopté qu'à partir de 1851.

Régime adopté avant 1851

Quel avait été jusque-là le régime suivi ?

On avait recouru quelquefois à l'industrie privée, bien qu'un arrêté du 19 germinal, an X, donnât à l'administration des Postes le droit de faire transporter ses sacs de dépêches par des capitaines de navires à elles.

En 1827, une convention fut conclue entre l'Etat et un armateur privé qui, moyennant une subvention de 5.000 francs par traversée, se chargeait d'assurer pendant deux ans un service mensuel entre Bordeaux et Vera-Cruz. Cinq navires devaient être affectés à l'exploitation de cette ligne. Au bout de deux ans, une nouvelle convention fut conclue pour le même service, mais avec un autre armateur, moyennant une allocation de 7.500 francs par voyage complet.

Une convention analogue fut passée avec la Société Gérard en 1830, qui assurait les communications entre Toulon et la Corse, au moyen de trois petits vapeurs de 50 chevaux.

Mais c'était le plus souvent l'Etat qui se chargeait, au moyen de paquebots lui appartenant, d'assurer le service postal.

Un service fonctionna à partir de 1833, entre la France et l'Angleterre, 6 jours par semaine, effectué alternativement, par les paquebots de l'une ou l'autre nation, qui pouvaient transporter également des passagers, mais non les marchandises.

De même à partir de 1830, des paquebots firent le service avec l'Algérie, avec la faculté à partir de 1834, de prendre un certain nombre de pasagers.

En 1837, l'Etat augmentait ses services vers le Levant, qui passaient par l'Italie et Malte; il était chargé par l'Angleterre de la malle des Indes, moyennant la condition d'effectuer ces départs 3 fois par mois au moyen de paquebots qui devaient aller en 12 jours de Marseille à Alexandrie.

Mais les résultats de ce service ne furent pas des plus satisfaisants : là où on avait escompté des bénéfices, assez minimes, il est vrai, on n'avait à enregistrer que des pertes importantes, et d'ailleurs, comment en aurait-il été autrement ? Il était manifeste que le transport des passagers et des correspondances ne pouvait suffire à couvrir les frais ; d'autre part, accepter des marchandises, c'eût été faire une concurrence dangereuse à l'industrie privée ; parfois, on adoptait un moyen terme en autorisant les paquebots de l'Etat à transporter les marchandises précieuses.

Pourtant l'Etat voulut faire une dernière tentative : et en 1840, un crédit de 28 millions fut ouvert pour la construction de 18 paquebots-postes affectés aux destinations lointaines. Cette mesure entraîna des conséquences encore plus fâcheuses ;

cette exploitation en régie laissa vers 1850, l'Etat en perte de 37 millions.

Il fallait bien envisager l'idée de confier le transport des services postaux à l'industrie privée, en un mot, pratiquer sur une grande échelle ce que l'on n'avait essayé qu'en détail et assez maladroitement.

D'ailleurs, une opinion très forte se manifestait en vue du retour à ce système. La Chambre de commerce de Marseille, en 1832, émettait un vœu en ce sens ; l'Angleterre, en 1835, avait déjà inauguré un service analogue.

Et ce n'était pas créer un précédent législatif, comme le prétendaient les partisans de l'administration en régie. Dès 1842, la marine française avait dû céder à M. Ch.-A. Bazin, créateur des premières lignes commerciales régulières à destination de l'Algérie, la plus grande partie du service des voyageurs et des correspondances.

L'attention du gouvernement avait donc été portée de ce côté, mais il refusait néanmoins de céder. Qu'objectait-il aux propositions qui lui étaient soumises ? L'intrusion de l'industrie privée aurait compromis gravement la régularité des correspondances ; c'eût été, disait-il, compromettre l'avenir de la conquête de l'Algérie que de livrer ainsi de graves décisions à des paquebots particuliers, les officiers de la marine de l'Etat présentant plus de garanties ; c'était d'ailleurs pour les officiers de cette marine quelque chose d'une très grande utilité que cet embarquement à bord

des paquebots ; enfin, disait-on, l'apparition de navires de guerre de la France dans les eaux étrangères et particulièrement dans les eaux du Levant, contribuait à rehausser grandement le prestige de la mère patrie.

Les défenseurs de l'industrie privée pouvaient invoquer en faveur de celle-ci, précisément l'expérience qu'on venait de tenter en 1842 : les officiers commandant les navires privés de l'armateur chargé du service avec l'Algérie ne s'acquittaient pas plus mal de leur tâche que les commandants des avisos de l'administration. Ceux-ci d'ailleurs n'étaient pas à l'abri de toute critique, et s'ils exécutaient ponctuellement leur service, ils ne semblaient se soucier que fort peu de servir les intérêts du commerce ou de ménager les deniers de l'Etat.

Au retour d'une traversée effectuée par un des paquebots-poste ainsi mis en service, le lieutenant qui le commandait fit cette déclaration, demeurée légendaire, qui dénote bien l'esprit qui présidait à cette exploitation. « Nous avons fait, disait-il, une traversée d'autant plus agréable que nous n'avions à bord ni un passager, ni un colis. » Des navires exécutant de longues randonnées à jour fixe, mais dont le déplacement ne répondait à aucun besoin, n'était mis au service d'aucun intérêt, ni particulier, ni général : voilà ce qu'était alors l'exploitation par l'Etat.

L'Assemblée nationale, réunie en 1848, ne fut pas de même avis que le ministre de la marine de la monarchie de Juillet, elle jugea bon d'arrêter les

frais d'une expérience déjà suffisamment coûteuse.

Une commission avait été réunie en 1850 ; elle se prononça nettement en faveur de la concession à l'industrie privée, appuyant sa décision sur les arguments que voici, qui sont encore tout d'actualité : les commerçants unis par le ressort de l'intérêt privé étaient seuls à même de satisfaire aux multiples exigences de l'industrie des Transports Maritimes, de se prêter aux variations de ce genre de commerce et aux soins continuellement renouvelés qu'il faut y apporter.

Les subventions à partir de 1851

L'année 1851 marque, nous l'avons dit, l'abandon définitif du système de l'exploitation directe par l'Etat et l'adoption du système de concession à l'industrie privée.

La première application en est résultée de la convention passée par l'Etat avec les Messageries Nationales, le 28 février 1851, approuvée par la loi du 8 juillet de la même année.

A. Subventions accordées a la Compagnie des Messageries Maritimes

Qu'étaient les Messageries Nationales ?

D'abord, compagnie maritime, elles avaient pris le nom de Compagnie des Indes, mais sous les guerres de la Révolution et de l'Empire, l'insécurité

des mers, plus tard le blocus continental, avaient gravement contrarié la navigation sur mer ; la Compagnie se consacra alors au transport des correspondances sur terre au lieu de l'effectuer sur mer, remplaça ses bateaux par des diligences et prit le nom de Messageries Nationales, mais la concurrence des chemins de fer, qui venaient de faire leur apparition, vint contrecarrer le paisible exercice de son exploitation et la Compagnie, bon enfant, redevint maritime sous le nom de Services Maritimes des Messageries Nationales. Elle s'est appelée successivement depuis : Compagnie des Messageries Impériales et Compagnie des Messageries Maritimes.

L'Etat lui cédait, par le traité de 1851, une flotte de 13 paquebots, auxquels devaient s'en ajouter 3 autres, construits par une maison de Marseille. Avec ces navires, les Messageries étaient déclarées concessionnaires du service postal de la Méditerranée ; elles recevaient une subvention de 3 millions pendant les 10 premières années, qui devait être réduite annuellement de 100.000 francs. La Compagnie s'engageait à assurer 3 services directs : Marseille à Malte par les côtes d'Italie, Marseille à Constantinople, Marseille à Alexandrie.

Mais ces trois lignes primitives furent bientôt modifiées.

La Compagnie abandonna les escales italiennes que comportait le service sur Malte et se vit dépossédée du transit de la malle des Indes ; de même le

service sur Constantinople devint facultatif, après avoir été privé de subvention.

Mais, par contre, de nouveaux services d'une importance considérable furent créés ou étendus :

Un service sur la Mer Noire, en 1857, à la suite de la guerre de Crimée (le transport des troupes avait été assuré par des navires de la Compagnie).

Un service pour les lignes de Chine en 1862. (Primitivement une seule ligne, de Marseille à Shanghaï, mais qui comportait des embranchements sur Calcutta, Batavia, Yokohama.)

Un service à destination de l'Australie et de la Nouvelle-Calédonie en 1882 ; cette ligne est, en 1885, reliée à la côte d'Afrique par une ligne secondaire desservant : Madagascar, les Iles Comores, la Côte occidentale d'Afrique ; celle-ci est remplacée à partir de 1887 par une ligne directe de Marseille à Madagascar, la Réunion et Maurice.

A l'heure actuelle, les services concédés aux Messageries Maritimes sont :

En vertu d'une convention du 5 novembre 1894, qui a été prorogée en 1903 jusqu'à juillet 1912, 4 services, comprenant :

A. *Service de la Méditerranée.* — Trois lignes de Marseille au Pirée, à Constantinople, à Alexandrie, desservies tous les 14 jours.

B. *Inde, Indo-Chine, Chine, Japon.* — 2 lignes principales de Marseille à Yokohama, desservies

tous les 28 jours, avec escales à Bombay, Saïgon, etc., et embranchements sur Calcutta et Batavia.

C. *Australie et Nouvelle-Calédonie.* — Une ligne de Marseille à Nouméa, par Bombay, Colombo et Sydney, desservie tous les 28 jours.

D. *Océan Indien.* — Deux lignes principales de Marseille à la Réunion et à Maurice par Madagascar, sur lesquelles viennent se greffer deux embranchements de Diégo-Suarez à Tuléar et à Fort-Dauphin.

En vertu de la loi du 26 juin 1907 elles sont, en outre, concessionnaires des services avec l'Amérique du Sud, le Brésil et la Plata.

Les subventions qu'elles perçoivent pour l'ensemble de ces lignes, soit pour un parcours total de 630.528 lieues marines, est de 12.470.000 francs pour les subventions résultant de la Convention de 1894, de 1.550.000 francs pour celles qui résultent de la loi de 1907, soit un total de 14.020.000 francs, ce qui donne une moyenne de plus de 22 francs par lieue marine. Nous allons étudier maintenant le projet que M. Caillaux soumit aux Chambres et qui fit l'objet d'assez longs débats en mai-juin 1909, après lesquel il fut renvoyé *sine die.*

Projet de convention Caillaux.

Les Conventions passées entre l'Etat et la Compagnie des Messageries Maritimes pour les lignes

qui lui étaient concédées, ont toutes pour terme le 22 juillet 1912. Mais il y est inséré une clause contenant l'obligation pour l'Etat de faire connaître ses intentions trois ans avant la date d'expiration ; il était donc urgent qu'une solution intervînt avant le 22 juillet 1909.

Les subventions actuellement payées à la Compagnie des Messageries Maritimes pour l'ensemble de ses services, s'élèvent à 16.020.000 francs d'après M. Chautard, rapporteur du projet ; il tient compte dans ces chiffres de deux millions qui sont payés aux Messageries par application de la loi de 1902, en tant que primes à la construction, et auxquelles la Compagnie devait renoncer aux termes de la Convention.

Dès que les pourparlers furent engagés avec la Compagnie, celle-ci déclara qu'elle ne pourrait traiter que moyennant un accroissement notable de la subvention, qu'elle pouvait fixer à 22 millions au moins.

Elle basait sa demande sur ce fait que la subvention était insuffisante pour compenser des dépenses nouvelles amenées par des circonstances nouvelles et, qu'à l'heure actuelle, elle ne répondait manifestement plus aux besoins du service. Quelles sont ces dépenses nouvelles ?

La hausse des charbons, qui a atteint 4 fr. 50 par tonne au cours du dernier exercice, et qui se fait sentir plus lourdement sur la Compagnie des Messageries Maritimes que sur toute autre Com-

pagnie française, en raison de la longueur des parcours effectués par ses paquebots.

L'élévation des frais de passage du canal de Suez. La Compagnie paye, de ce chef, en droits de péage, une somme annuelle de près de quatre millions de francs, pour la seule flotte subventionnée.

Le développement des transports à prix réduit ; l'inégale répartition des passagers sur les divers mois de l'année.

D'ailleurs, dit-on, la Compagnie des Messageries Maritimes reçoit des subventions kilométriques moindres que celles qui sont consenties en France à d'autres Compagnies, ou même, à l'étranger, aux Compagnies effectuant un parcours similaire.

La situation financière, véritablement désastreuse, des Messageries Maritimes, prouvait d'ailleurs surabondamment, en dehors de l'inhabileté de ses administrateurs, l'insuffisance de la subvention.

Elles réduisent, en 1902, leur capital de moitié : de 60 à 30 millions, afin de pouvoir émettre des actions de priorité ; en 1906, comme en 1905, elles distribuent un dividende de 5 pour 100, que ne justifiait nullement leur situation ; en 1907, à la crise de la marine marchande vient s'ajouter la perte de deux navires pour lesquels la Compagnie était son propre assureur et qui amène un accroissement imprévu de dépenses. Non seulement aucun dividende n'est distribué, mais les

constructions et même les réparations sont interrompues.

Laisser sombrer une Compagnie de l'importance des Messageries Maritimes, eût été porter un coup fatal très préjudiciable aux intérêts de la France, dans les nombreuses régions où elle fait flotter notre pavillon. « C'eût été une diminution pour l'ensemble de la force du pays. »

C'est alors que M. Caillaux devient l'artisan et le défenseur d'une convention impliquant une subvention revisable et une garantie d'intérêts consentie par l'Etat.

A la subvention forfaitaire qui n'implique aucun droit de l'Etat sur l'entreprise, on substitue une subvention impliquant le contrôle de l'Etat et proportionnée à la situation réelle de l'entreprise ; elle est de 15 millions au moins ; elle peut atteindre 17 millions et demi au plus, l'Etat ayant toujours le droit d'en demander la réduction au minimum.

Mais, ce qui est plus grave, la Compagnie reçoit l'autorisation d'émettre des obligations avec la garantie de l'Etat.

Ces obligations sont émises seulement au titre du domaine contractuel (nous verrons plus loin ce qu'il comprend), remboursables en 25 ans, et en nombre nécessaire pour constituer le capital correspondant à :

1° Une somme de 40 millions, à émettre immédiatement, qui forme pour portion la contre-partie de l'actif actuel du domaine contractuel. Cette por-

tion représente la différence entre les obligations des Messageries déjà en circulation et le chiffre total auquel on évalue l'actif. Cette somme est destinée à augmenter les ressources du fonds de roulement et du service des approvisionnements de la Compagnie, à la mettre en mesure de se libérer des engagements autres que sa dette obligatoire, c'est-à-dire de sa dette flottante, qui atteint 17 millions environ ; à former enfin, pour le solde, la dotation initiale du fonds de contribution.

2° A la valeur des acquisitions et constructions neuves, pour une somme à déterminer annuellement par les lois de finances.

Nous avons vu qu'il ne s'agissait que du domaine contractuel. Le domaine de la Compagnie est, en effet, divisé en deux parties : le domaine contractuel, soumis aux nouvelles clauses, qui comprend les lignes d'intérêt général, limitativement énumérées au cahier des charges, ainsi que tous les éléments de l'actif de la Compagnie, nécessaires au fonctionnement de ces lignes. Le domaine privé, qui continue à être exploité par la Compagnie, sous sa seule responsabilité, est formé des autres lignes. Quoi qu'il arrive, l'Etat deviendra, en fin de concession, propriétaire de l'actif du domaine contractuel ; il pourra être appelé à en prendre possession avant terme, par la procédure de la déchéance.

Mais il ne sera pas fatalement engagé à exploiter directement les navires du seul fait qu'ils lui appartiendront ; il pourra simplement substi-

tuer à l'adjudicataire défaillant, tel groupe d'entrepreneurs ou de régisseurs qu'il serait amené à rechercher.

L'Etat avance, s'il y a lieu, les sommes nécessaires pour garantir le service des emprunts contractés en vue d'assurer l'exploitation de ces lignes ; mais il limite son intervention à l'intérêt de la portion du capital obligations, qui a été ou sera émis par la Compagnie avec sa garantie, c'est-à-dire à 2.400.000 francs environ annuellement.

Si le montant des avances faites par l'Etat atteint le montant de trois annuités de la dette garantie, la déchéance pourra être prononcée d'office ; c'est, en somme, après des avances égalant trois fois 2.400.000 francs, que la procédure de déchéance pourrait être mise en œuvre.

Nous venons d'étudier les avantages concédés par l'Etat à la Compagnie et les risques qui pouvaient résulter pour lui de l'application de cette convention. Voyons maintenant quels sont les avantages qu'il peut lui-même y trouver.

D'abord, de nombreuses améliorations de service sont obtenues, notamment la création d'une ligne nouvelle, directe de Marseille à Haïphong, une accélération de la vitesse moyenne, une augmentation de l'ensemble des parcours, qui sont portés à 700.828 lieues ;

Des mesures favorables au personnel et aux ouvriers de la Compagnie ;

La suppression des primes à la navigation ;

L'obligation de construire en France tous les

navires neufs ; enfin, la participation aux bénéfices du domaine contractuel et même, dans certaines conditions, du domaine privé.

Voici quelle serait la part de l'Etat dans les bénéfices du domaine contractuel : jusqu'à 1 pour 100 du capital-actions actuel, la totalité des bénéfices revient à la Compagnie ; de 1 pour 100 à 5 pour 100, le partage s'effectue par moitié ; au-dessus de 5 pour 100, la part de l'Etat est des deux tiers.

Quant au domaine privé, il se rattacherait au fonctionnement de la garantie par une sorte de déversoir analogue à celui qui avait été institué par les Conventions des chemins de fer.

L'Etat, pour apprécier la part qui lui revient, comme pour protéger sa garantie, est investi d'un pouvoir de contrôle *préalable,* pour les constructions, l'approbation des marchés, la surveillance des constructions elles-mêmes et des travaux de grand entretien ; *postérieur,* qui portera sur la gestion, sans intervenir dans les actes de gestion eux-mêmes.

La Convention a fait à la Chambre l'objet de longs débats, souvent assez obscurs ; elle a subi des critiques à peu près unanimes, de la part de MM. Thierry et Guernier, notamment ; elle a été vivement combattue par une violente campagne de presse et a fait l'objet de protestations de la part de nombreuses chambres de commerce ou sociétés intéressées.

Critiques adressées à la Convention. — Nous grouperons ces critiques sous quatre chefs principaux, en nous appuyant notamment sur la critique si documentée et si impartiale qu'a formulée M. Colson (1), et les discours précités. Signalons d'abord le premier reproche, adressé à M. Caillaux : celui de ne pas avoir recouru à l'adjudication. On peut remarquer que ce système n'a jamais donné de bien heureux résultats, chaque fois qu'il a été émis en pratique pour l'attribution de services postaux : en 1895 pour l'Algérie, il avait été procédé à une adjudication qui n'a même pas été ratifiée ; pour la Corse, la compagnie concessionnaire dut liquider ses affaires quelques mois après. Sur quelles raisons basait-on ce reproche ?

D'abord le gouvernement devait y recourir parce que c'est une formalité imposée par un décret ; en l'omettant, il a violé ce décret.

De plus, la procédure de l'adjudication aurait mis le gouvernement dans l'obligation de rédiger un cahier des charges complet. Enfin, elle aurait permis de trouver des soumissionnaires, présentant au moins autant de garanties que la Compagnie des Messageries Maritimes, et l'Etat aurait, par la concurrence, obtenu de meilleures conditions.

Le rapporteur et le ministre des finances répondirent à ces observations qu'aucune offre sérieuse

---

(1) Revue politique et parlementaire (mars 1909).

n'avait été faite, indiquant l'utilité de recourir à ce système, la Compagnie des Messageries étant seule assez puissante pour assurer d'aussi multiples et d'aussi vastes services.

La Chambre a, d'ailleurs, décidé formellement en faveur de l'adoption du système, insérant dans la motion de M. Legrand, qui clôtura le débat, ces mots : « résolue, d'autre part, à n'accorder de concession de cette nature qu'après appel à la concurrence ».

Quant au fond même de la Convention, voici les pricipales critiques qu'on lui adressait :

1° *Au point de vue de la division en domaine contractuel et domaine privé.* — Il y aura une grande difficulté à faire la ventilation entre les lignes maritimes postales et les services libres. On sait la difficulté que l'on rencontre lorsqu'il s'agit de faire la ventilation des recettes et dépenses d'une même entreprise entre diverses lignes soumises à des régimes financiers différents. La démarcation sera encore plus délicate dans le cas présent, où il s'agit de lignes qui desservent souvent les mêmes relations ; de telle sorte que la Compagnie pourrait, à chaque instant, aiguiller certains transports sur les unes ou sur les autres ; elle y serait même parfois obligée en raison, tantôt de l'abondance du trafic, tantôt de la nécessité de remplacer sur telle ligne rapide, les navires anciens par d'autres d'un modèle plus nouveau.

Le rapporteur a reconnu en grande partie le

bien-fondé de ces observations ; il avait déjà signalé, dans son rapport, la difficulté qu'il y aurait à faire la ventilation pour certaines portions de l'actif, notamment pour les chantiers de construction de La Ciotat. Mais il exprime sa confiance dans les inspecteurs de finances, à qui incombera la tâche de pratiquer cette opération.

2° *Il est à craindre que l'Etat ne soit obligé d'accorder pareillement sa garantie à d'autres Compagnies.* — Elles seront toutes tentées de la solliciter, car elles auront ainsi un moyen assuré d'améliorer et d'accroître leur matériel, quelle que soit la situation du marché, et l'Etat ne pourra pas refuser de satisfaire à ces demandes.

Bien qu'on n'ait fait aucune réponse sur ce point, il ressort des déclarations de M. Caillaux qu'il ne reculerait pas, en effet, devant une généralisation du système.

3° *On critique le principe même d'association entre l'Etat et la Compagnie,* et surtout l'exploitation directe, dont l'éventualité est à envisager, car il est à craindre qu'il ne puisse, dans une situation de déchéance conduisant au rachat, s'assurer le concours d'un nouveau concessionnaire.

On ne peut assimiler la concession de lignes maritimes à la concession de lignes de chemins de fer ; pour celles-ci, en effet, il s'agit d'entreprises qui, de leur nature, sont des services publics ; l'Etat accorde un monopole sur des réseaux de son territoire, dans un domaine, à l'intérieur des fron-

tières, qui est bien à lui, et, dès lors, l'exercice par lui d'un contrôle efficace sur les tarifs et sur les services apparaît comme des plus naturels. Pour les autres, au contraire, elles ne tiennent nullement leur existence de l'Etat ; leur rôle vis-à-vis de lui n'est que d'assurer certains services spéciaux ; ses navires circulent à travers les routes maritimes, qui sont à tout le monde, où ils se trouvent en butte à la concurrence internationale. Sans parler des qualités d'esprit d'entreprise et d'invention quotidienne, une très grande liberté dans la fixation des prix est indispensable dans la profession maritime.

Comment l'Etat pourra-t-il exercer un contrôle permanent, suivre tous les détails de l'affaire à laquelle il est intéressé ? Comment, dès lors, étendre à un cas, qui ne semble nullement justifié par les circonstances, un système qu'on a déjà eu beaucoup de mal à appliquer pour les chemins de fer ? Au point de vue international, notamment, cette intervention directe de l'Etat dans l'industrie maritime, présenterait de graves inconvénients ; les agents commerciaux de l'Etat dans les mers étrangères pourront se trouver en conflit avec d'autres maisons de commerce, peut-être d'autres gouvernements, et l'on sait qu'au cas de relations directes, les difficultés sont plus redoutables que si l'Etat a interposé un particulier entre lui et toute autre puissance concurrente.

M. Caillaux répondit que le principe d'association faisait partie d'une politique qu'il fallait ac-

cepter ou rejeter en bloc, et qui consiste, à ce que, lorsque l'Etat français accorde des subventions, il reçoivent, en échange, un droit de contrôle et un droit de participation aux bénéfices dans certai nes conditions, et ce contrôle implique nécessairement un droit de reprise sur l'actif.

A tous ces motifs, qui rendaient la Chambre peu favorable à la nouvelle Convention, bien que la majorité l'approuvât dans son principe, s'en ajoutait un autre, qui parut l'impressionner particulièrement : N'était-ce pas une duperie pour l'Etat que de garantir des obligations nouvelles, qui ne devaient servir qu'à permettre le règlement du passif de la Compagnie, afin de la remettre sur pied, financièrement parlant ?

Si l'Etat garantissait des obligations, que ce soit pour assurer la construction d'une flotte nouvelle, mais non pour remédier au déficit d'une Compagnie, si intéressante soit-elle !

Finalement, le projet fut renvoyé à la Commission du budget, à charge d'être modifié dans un sens que précisait la motion de renvoi déposée par M. Legrand, et où se retrouvait l'écho des objections que nous avons signalées.

« La Chambre, approuvant les principes essentiels posés dans la Convention soumise à l'approbation des Chambres, et décidée à introduire dans les contrats relatifs à l'exploitation des services maritimes postaux ou d'intérêt général, des clauses impliquant le contrôle financier de l'Etat, la revisibilité des subventions suivant les résultats de

l'exploitation, et le partage des bénéfices..., mais, entendant limiter en tout cas aux émissions faites en vue de l'avenir, sans interventions dans les opérations du passé, la garantie donnée éventuellement par l'Etat au capital-obligations... »

Depuis lors, M. Caillaux a été remplacé au ministère des finances, et le projet qu'il avait si ardemment défendu est enterré pour longtemps probablement.

Il n'en reste pas moins comme très intéressant, car il caractérise la situation actuelle de l'industrie des Transports Maritimes, dans laquelle l'intervention de l'Etat se précise chaque jour davantage, qu'il s'agisse de l'Italie, de l'Autriche ou de l'Angleterre, aussi bien que de la France (1).

B. Subventions accordées aux diverses Compagnies

I. Service des Etats-Unis, des Antilles, du Mexique. — L'exploitation par l'Etat n'avait pas mieux réussi sur l'Atlantique que sur la Méditerranée, et là aussi on eut recours à l'industrie privée, mais les premières tentatives de concession ne furent pas

(1) On peut s'en rendre compte en étudiant les conventions passées par l'Angleterre avec la Compagnie Cunard, par l'Autriche avec le Lloyd autrichien et les projets de convention italienne dont la discussion a donné lieu à des débats mouvementés.

heureuses, pas plus en 1840 qu'en 1847 on ne vit naître de proposition pour obtenir le service.

En 1858, se forme la Compagnie V. Mazzioni, dite Union Maritime, en vue d'assurer le service postal avec les Etats-Unis, mais elle n'obtient pas de brillants résultats, et s'empresse de passer la main à la Compagnie Générale Maritime, qui venait de se fonder sous la direction de M. Pereire, et qui prit en 1861 le nom de Compagnie générale Transatlantique.

Celle-ci fut déclarée concessionnaire des lignes du Havre à New-York, aux Antilles et au Mexique, moyennant une subvention de 3.300.000 francs.

En 1883, au renouvellement de la Convention, la subvention fut portée à 5.480.000 francs, moyennant la fixation à 15 nœuds de la vitesse minima. De plus, afin de maintenir la Compagnie à la hauteur des compagnies étrangères rivales, on créait des primes à la vitesse de 12 francs par tonneau de jauge et par 1/10 de nœud d'amélioration de vitesse réglementaire, sans que le chiffre total de ces primes pût jamais dépasser 1.200.000 francs par an.

La Convention de 1898 a réduit le chiffre de la subvention fixe pour la ligne de New-York, désormais séparée des autres, à 5.000.000 francs et porté le maximum des primes à la vitesse, à 1.600.000 francs.

Ces services comprennent actuellement :

La ligne du Havre à New-York, qui de mensuelle est devenue hebdomadaire ; la concession

de cette ligne a été prorogée, en 1901, moyennant certains engagements pris par la Compagnie Transatlantique qui consistaient à mettre en service des paquebots donnant une vitesse donnée, qui ne devait jamais être inférieure de plus de 1/10 à celle des lignes étrangères concurrentes, le tout sous conditions d'agrandissement du port du Havre.

Les lignes du Centre-Amérique qui comprennent 4 lignes : du Havre à Colon, du Havre à Port-au-Prince, de Saint-Nazaire à Colon, de Saint-Nazaire à Vera-Cruz, avec les lignes annexes de Fort-de-France à Cayenne, de Fort-de-France à Saint-Thomas.

Les subventions payées pour les lignes du Centre-Amérique (Antilles et Mexique), s'élèvent à 4.478.000 francs, plus 400.000 francs de primes à la vitesse.

II. Services de la Cote Occidentale d'Afrique. — Avant 1888, la correspondance française à destination du Sénégal, du Congo, de l'Ouest Africain, était confiée entièrement à des paquebots anglais ; en 1888, une ligne française est créée avec départs mensuels, alternativement, du Havre et Marseille.

Ce service fut primitivement concédé aux Messageries Maritimes, puis on le divisa ; le service du Havre fut concédé à la Compagnie des Chargeurs Réunis, celui de Marseille, à la Compagnie Fraissinet. Celle-ci, sans solliciter de subvention supplé-

mentaire, procéda en 1880 au doublement de son service, qu'avait rendu nécessaire l'augmentation de trafic, et la Compagnie des Chargeurs Réunis ne tarda pas à suivre cet exemple.

Ces deux lignes sont actuellement :

Du Havre-Dunkerque à Matadi, pour laquelle est accordée une subvention de 281.442 francs ;

De Marseille à Loango, pour laquelle est accordée une subvention de 206.151 francs.

III. Services de l'Algérie, Tunisie, Tripolitaine, Maroc. — Ces services ont été concédés dès 1851, mais jusqu'en 1879, les conventions les concernant furent du ressort des ministères de la Guerre et de l'Intérieur, parce que les Compagnies concessionnaires étaient chargées de transporter, en outre des correspondances : les troupes et le matériel de guerre, et les détenus pour les pénitentiaires. Depuis cette époque, c'est, comme pour les autres lignes, le ministère des Postes et Télégraphes qui est chargé de passer ces marchés.

Jusqu'en 1895, la Compagnie Transatlantique était concessionaire moyennant une subvention annuelle de 880.000 francs. A l'expiration du traité, le gouvernement voulut recourir au système de l'adjudication, mais on ne put obtenir de résultats, aucune compagnie n'ayant consenti à soumissionner.

Comme la Compagnie Transatlantique continuait son exploitation, en vertu d'un traité de gré-à-gré, conclu avec l'Etat, les représentants de Mar-

seille et de l'Algérie protestèrent contre le soi-disant monopole ainsi accordé à la Compagnie, sous le fallacieux prétexte qu'il entravait les relations entre l'Algérie et la Métropole. Ils demandaient que l'on confiât les sacs de correspondance à tous les bâtiments en partance pour l'Algérie, en encourageant les parcours les plus rapides par l'octroi de primes de vitesse, mais ce système ne donna que des mécomptes et il fallut bien revenir à la subvention de gré à gré.

Trois compagnies se syndiquèrent pour assurer le fonctionnement de ces lignes : la Compagnie Transatlantique, la Compagnie de Navigation Mixte et la Société Générale de Transports à vapeur.

Elles reçoivent pour cela une subvention de 1.600.000 francs, à laquelle viennent s'ajouter des primes à la vitesse, de 350.000 francs environ. Notons que sur cette subvention, le budget de la Tunisie fournit une somme de 150.000 francs, diminuant d'autant les charges du Trésor français.

Les lignes desservies sont au nombre de 15, dont une pour Tanger, et forment un total de 312.000 lieues marines.

Tous les services sont hebdomadaires et celui de Marseille-Alger a lieu quatre fois par semaine.

IV. Service de la Corse. — De 1882 à 1891, la Compagnie concessionnaire était une Compagnie Morelli, qui fit faillite à cette époque-là ; elle recevait une subvention de 335.000 francs.

La Compagnie Fraissinet reprit alors le service en vertu d'un marché provisoire. Le 23 mars 1905, elle en a été déclarée adjudicataire pour une durée de 15 ans, moyennant une subvention annuelle de 550.000 francs.

V. Services de la Manche. — En 1855, l'Etat concédait à l'industrie privée l'exploitation des services maritimes postaux entre Douvres et Calais, moyennant une subvention annuelle de 100.000 fr. Le concessionnaire apparent, un armateur de Dunkerque n'était que le représentant de la Compagnie anglaise des chemins de fer de Londres à Douvres, qui assurait déjà le service des correspondances pour le compte du gouvernement anglais.

En 1863, à l'expiration du contrat, la concession fut accordée à une compagnie française, mais la Compagnie anglaise des chemins de fer s'ingénia à rendre sa tâche impossible et réussit à se faire rétrocéder le marché, si bien que les subventions du gouvernement français continuèrent à aller à la marine britannique.

Cette étrange situation prit fin en 1896, et le service fut concédé à la Compagnie du Nord, qui s'engageait moyennant une subvention annuelle de 250.000 francs à établir un service quotidien Calais-Douvres et retour à une vitesse de 15 nœuds.

En 1907, une Convention assez complexe est intervenue entre la Compagnie du Nord et le ministre des Travaux publics et a modifié, ainsi qu'il suit, ces dispositions :

La subvention est divisée en 2 parties : l'une fixe, qui est censée représenter le transport des correspondances, et fixée à 130.000 francs ; la deuxième variable, subissant un accroissement continu jusqu'à l'extinction de la Convention, fixée à un taux initial de 140.000 francs pour l'année 1907 (six mois), à 293.500 fr. pour l'année 1908 : elle devait suivre ensuite une augmentation annuelle de 12.500 francs pour atteindre en 1914, date de l'expiration de la Convention, le chiffre de 307.000 francs.

Le total des subventions payées à l'heure actuelle par le gouvernement français, pour faire transporter ses correspondances, est de 28 millions et 1/2 environ, se décomposant ainsi :

Lignes de la Manche	305.000 fr.
— Corse	550.000 fr.
Algérie-Tunisie-Maroc	1.950.000 fr.
Côte Occidentale d'Afrique	487.000 fr.
Atlantique (Cie Gle Transatlantique)	11.478.000 fr.
Messageries Maritimes (ensemble)	14.020.000 fr.

II. Étude critique des subventions postales

Caractères, Inconvénients, Utilité.

Elles ne représentent plus évidemment aujourd'hui la rémunération d'un service rendu, qui en avait été l'idée initiale, le transport des correspondances n'est plus que le prétexte et l'on peut

s'étonner qu'on persiste à imputer sur le budget des Postes et Télégraphes, ces énormes subventions.

M. Caillaux a proclamé lui-même le peu de solidité du prétexte invoqué.

« La cause est entendue, a-t-il dit, nous ne donnons pas de subventions postales ; nous donnons des subventions que je pourrai qualifier d'impériales pour favoriser les grandes lignes de navigation française. »

Il est aisé de se rendre compte qu'elles ne représentent pas un échange de services.

M. Caillaux en a lui-même donné un exemple : il y a quelques années, une entreprise de la Côte Occidentale de l'Afrique (il s'agit d'un service côtier, qui était censé être un service postal), cessa de fonctionner ; on fit appel à la concurrence, et comme il n'y eut pas preneur, on ne put attribuer la subvention ; il en est résulté paraît-il, une économie considérable pour le budget, le service postal n'entraînant qu'une dépense insignifiante.

On peut se convaincre également du véritable caractère des subventions postales, si on leur compare les sommes payées par l'Office postal, pour le transport de nos correspondances, qui empruntent les navires étrangers.

On voit que l'Office postal remet annuellement 17.000 kilos de lettres et 156.000 kilos d'échantillons aux paquebots français, et 32.000 kilos de lettres, et 221.000 kilos de colis divers aux navires étrangers.

D'autre part, nos paquebots transportent annuellement 36.000 kilos de correspondance étrangère au tarif de 15 francs par kilo de lettres et de 1 franc par kilo d'imprimés.

Si on calcule d'après le même tarif, le prix des envois de l'Office postal, on obtient pour la dépense annuelle un chiffre de 2 millions et demi, au lieu des 26 millions payés comme subventions.

« Le vrai motif des subventions, a dit M. Sembat, président de la Commission des Postes et Télégraphes, le voici : l'Etat se persuade qu'il y a intérêt à ce que dans certains ports et dans nos colonies, le pavillon français continue à se montrer, à ce que certaines lignes soient maintenues », c'est la seule idée qui justifie les subventions postales à son avis.

Il est incontestable que les subventions postales ne sont, sous une forme déguisée, qu'un encouragement à la marine marchande française, ou plus exactement à certaines grandes Compagnies, chargées en échange de faire flotter à travers les mers le pavillon national.

Ce mode de subvention est-il bien approprié au but désiré que nous venons de définir, c'est ce que nous allons examiner.

D'abord les subventions postales ne sont pas sans entraîner de graves inconvénients pour les Compagnies auxquelles elles sont accordées ; il résulte du cahier des charges, dont les clauses sont souvent très rigoureuses : *Le paquebot postal est tenu de partir à jour fixe et à heure fixe.* Bien

souvent, il est obligé de quitter une escale où les marchandises abondent avant d'en avoir terminé l'embarquement.

L'agent des postes est là, qui vient signifier au commandant que l'heure est venue de partir.

Ce n'est pas une médiocre entrave qui est ainsi créée à l'activité commerciale des Compagnies, reconnaît M. Baudin. Tout retard dans l'heure de départ de paquebots rend la Compagnie passible d'une amende ; elle est doublée s'il est prouvé que le retard résulte de l'embarquement tardif des marchandises.

La Compagnie est aussi obligée de suivre l'itinéraire qui lui est imposé ; elle ne peut modifier le point de départ ou le point d'arrivée de la ligne, si elle s'aperçoit que les exigences du fret voudraient qu'ils fussent reportés vers un autre port. C'est ainsi que les Messageries Maritimes conservent à Marseille la tête de lignes d'Australie, alors que, tout le trafic de la France et l'Australie étant représenté par les 200.000 tonnes de laine que reçoivent les industriels du Nord, il y aurait tout avantage à reporter à Dunkerque le point de départ de cette ligne.

Enfin, le bénéfice des subventions est compensé pour les Compagnies par une grosse charge : *le transport à prix très réduit des fonctionnaires civils ou militaires.*

Le gouvernement anglais paye le tarif plein pour le transport de ses fonctionnaires et de ses troupes, et c'est là une grosse source de revenus

pour la Compagnie Peninsular and Oriental, notamment, qui assure le service des Indes.

En France, au contraire, l'Etat reprend d'un côté ce qu'il donne de l'autre, ce qui s'accorde mal avec le vieil adage « Donner et retenir ne vaut » et les subventions sont beaucoup plus importantes en apparence qu'en réalité. Pour les lignes de l'Indo-Chine, le transport réduit des fonctionnaires civils et militaires, entraîne, d'après M. Chautard, une dépense annuelle de 3 millions et 1/2 pour la Compagnie des Messageries ; ce surcroît de dépenses aurait atteint pour l'année 1905, 4.200.000 francs.

Mais les passagers qui jouissent d'un transport réduit, les réquisitionnaires, ne sont pas seulement les fonctionnaires eux-mêmes, ce sont aussi leurs parents, « ces familles qui n'en finissent plus » comme les qualifie M. Roux.

Pour les lignes d'Algérie, il y a eu en 1906 exactement 63.000 réquisitionnaires, appelés à bénéficier d'une réduction de 30 0/0 ; c'est en somme une perte de 1.300.000 francs que subit la compagnie de ce chef. On voit à combien se réduit la subvention réelle perçue par elle pour ces services ; et encore faudrait-il tenir compte, en dehors de ces chiffres, du transport gratuit de troupes en Afrique.

Les abus étaient tellement flagrants que les autorités ont dû prendre des mesures en vue de les réprimer ; désormais, des dispositions seront insérées dans les nouveaux cahiers des charges, ré-

servant le tarif réduit, dont bénéficie l'Etat pour le transport de ses fonctionnaires, à leur famille immédiate : femmes, enfants ou ascendants à leur charge.

En définitive, M. Roux prétend qu'il n'aspire qu'à ne plus être une Compagnie subventionnée.

Ces doléances ne sont-elles pas exagérées ? Reflètent-elles bien exactement la pensée de nos armateurs ?

Il est évident que la situation de nos compagnies subventionnées n'a jamais été bien brillante.

Nous avons vu plus haut à quel état de crise aiguë était parvenue la Compagnie des Messageries ; pour 1909, les résultats s'anoncent comme plus satisfaisants, mais il apparaît bien que la subvention n'a jamais été pour elle un gage assuré de prospérité.

La Compagnie Transatlantique, au contraire, n'a cessé de voir ses affaires s'améliorer depuis l'année 1904, où elle a fait subir à son capital une réduction de 40 à 12 millions ; elle a porté en 1907 son dividende à 8 0/0 ; c'est la plus prospère de toutes les Compagnies françaises, peut-être même, des compagnies du monde, car elle a eu le très rare privilège de ne pas avoir à souffrir de la crise de 1907, si cruelle pour les compagnies anglaises ou allemandes.

Quel est le secret de cette prospérité ? Il réside d'abord dans l'habileté avec laquelle la Compagnie a approprié son matériel aux services qu'il avait

à accomplir. Renonçant à la ruineuse lutte de vitesse, elle s'arrête pour ses navires à une vitesse intermédiaire entre celle des paquebots rapides, véritables lévriers des mers, et celle des simples cargos.

Grâce à une réduction de tarifs, elle peut prendre en même temps que les passagers qui forment la clientèle du premier, les marchandises, qui doivent être rendues rapidement à destination, qui composent le fret des seconds ; avec de pareils navires, il est permis d'envisager une exploitation rémunératrice.

L'agrandissement du port du Havre enfin réalisé, va permettre à la compagnie de construire des bâtiments comparables aux géants des mers des marines voisines ; elle vient de mettre en chantier le paquebot « La France », le plus grand des navires qui aient été construits dans notre pays ; il aura un tirant d'eau de 9 mètres, une largeur de plus de 200 mètres, un déplacement de 26.500 tonnes.

Cette prospérité prouve au surplus, a-t-on dit, l'aptitude des armateurs français à lutter à armes égales contre leurs concurrents ; elle est surtout à l'honneur de M. Roux, dont nous avons eu maintes fois à enregistrer l'opinion au cours de cet ouvrage, qui, non content de plaider si souvent la cause de la marine marchande, a su donner à la Compagnie Transatlantique un essor et une vitalité puissante, et s'attirer ainsi un nouveau titre de reconnaissance de la part de tous ceux

qui s'intéressent à l'avenir maritime de la France.

Signalons, enfin, la situation de la troisième de nos compagnies subventionnées : les Chargeurs Réunis, longtemps la meilleure des compagnies françaises, qui, se consacrant presque exclusivement au service des cargos, semblait appelée à un avenir brillant.

Après avoir distribué 15 francs de dividende à ses actionnaires pendant les exercices 1905-06-07, elle a subi particulièrement la crise de 1907-1908, et a dû renoncer à servir tout dividende pour cet exercice ; sur 34 millions de recettes, l'excédent des bénéfices n'avait été que de 85.000 francs.

Que conclure de ces chiffres ?

Il semble bien qu'en même temps que leur caractère, les subventions postales aient perdu une grande partie de leur utilité ; ou la compagnie subventionnée périclite, et la subvention est incapable de la relever, ou bien elle donne des résultats, et on ne voit pas bien pourquoi l'Etat accorde un bénéfice à cette catégorie de capitalistes.

Les subventions apparaissent comme d'autant plus dangereuses que les conventions sont passées pour une plus longue durée, alors qu'il est difficile de prévoir si elles auront dans un grand nombre d'années la même utilité.

Remarquons, en outre, qu'on n'a jamais pris la peine de combiner les subventions avec le système des primes que nous allons étudier. Et l'on a vu souvent l'Etat qui subventionne les Compagnies

postales, accorder des encouragements sous forme de primes aux compagnies libres qui leur faisaient concurrence.

Une réforme du système paraît nécessaire, que ce soit au moyen du projet Caillaux amendé, ou par tout autre moyen.

CHAPITRE IV

LA PROTECTION DE LA MARINE FRANÇAISE AVANT LES LOIS DE PRIMES

Si les subventions postales ne profitent qu'à quelques compagnies, les primes constituent une protection d'ensemble pour notre marine.

Mais leur introduction ne date que de 1881. Quel a été jusque-là le régime de notre marine ? Quelles circonstances ont entraîné l'adoption de ce système ?

I. Le régime protectionniste

Régime institué par Colbert.

Le premier essai de protection systématique de la marine remonte à Colbert. La majeure partie de notre commerce se faisait alors par l'intermédiaire des navires anglais ou hollandais ; c'est à cet inconvénient qu'il voulut remédier.

La supériorité de la Hollande se retrouvait à deux points de vue en 1661 : le prix de la construction comme le prix du fret était deux fois plus

élevé en France que chez les deux puissances voisines. Colbert établit un droit de tonnage sur les navires étrangers pénétrant dans nos ports ; ce droit, fixé à 0 fr. 50 par tonneau, devait, en nécessitant une élévation du fret pour les navires étrangers, permettre aux armateurs français de lutter à armes égales.

De plus, il institue le Pacte Colonial, qui met les colonies dans la dépendance directe de la métropole :

Il comportait notamment l'intercourse coloniale, c'est-à-dire réservait aux seuls navires français la navigation entre la métropole et les colonies ; les autres clauses obligeaient les colonies à ne s'approvisionner et à ne vendre les produits de leur industrie qu'en France.

Dans le but de favoriser nos relations directes avec le Levant, sont établies des surtaxes d'entrepôt, qui frappaient d'un droit de 20 p. 100 les marchandises provenant de l'entrepôt gênois.

Enfin, c'est à Colbert que remonte, ne l'oublions pas, la création du régime de l'inscription maritime, que nous avons signalé comme une des charges qui pèsent, à l'heure actuelle, sur l'armement, mais qui constituait, au XVII[e] siècle, un progrès sensible par rapport aux modes de recrutement jusqu'alors en vigueur.

Mais le système élaboré par Colbert ne fut pas longtemps appliqué ; cette protection éveilla les susceptibilités de la Hollande qui déclara la guerre et s'affranchit, à la paix d'Utrecht, des surtaxes

de pavillon ; puis, par une série de traités, l'Angleterre, la Suède, l'Espagne, en firent autant, si bien que ces dérogations successives rendirent inefficace la protection établie.

C'est presque à la même époque, en 1651, que Cromwell promulguait, en Angleterre, le célèbre « Act de Navigation », qui fut pendant deux siècles la grande charte à l'abri de laquelle la marine anglaise put asseoir définitivement sa puissance et conquérir la première place des marines européennes.

Cet Act est resté le chef-d'œuvre du protectionnisme outrancier et il a inspiré, peut-on dire, toute notre législation maritime postérieure.

Il mettait directement obstacle à l'entrée dans les ports anglais des navires étrangers, s'ils provenaient de pays hors d'Europe ; toute marchandise à destination soit de l'Angleterre, soit des possessions anglaises ne pouvait être chargée que sur un navire anglais, dont l'équipage était composé pour les trois quarts au moins de nationaux. La sanction de cette règle était la confiscation pure et simple du navire et de son chargement.

Quant aux marchandises de provenance européenne, elles pouvaient être également transportées sur un navire du pays d'origine, moyennant l'acquittement de droits de douane plus élevés. Cet Act est resté en vigueur jusqu'au 26 juin 1849.

Il a directement inspiré, à près de 150 ans de distance, la deuxième tentative de protection de la marine française.

Acte de navigation du 21 septembre 1893.

Voté par la Convention Nationale il était conçu avec l'esprit le plus exclusif, comme on se l'explique aisément si l'on songe à l'état permanent d'hostilité qui caractérise les relations de la Première République avec les nations étrangères.

Ses dispositions peuvent se ramener à quatre principales :

1° Dans le but de protéger la construction, il édicte que nul navire construit à l'étranger ne pourra être francisé dans la suite ;

2° Aucune importation de marchandises étrangères ne sera tolérée, si ce n'est sous pavillon du pays d'origine, à défaut du pavillon national. C'était appliquer la distinction entre la navigation directe, seule permise, et la navigation indirecte, ou importation sous pavillon tiers, qui était formellement interdite ;

3° Pour les colonies, le pacte colonial était rétabli ; il réservait, comme sous Colbert, le monopole de leur commerce à notre pavillon ;

4° Enfin, l'Act de 1793 réservait au pavillon français la navigation au cabotage, c'est-à-dire de port français à port français, et la navigation au bornage (dans un rayon de peu d'étendue).

Cette disposition est la seule qui ait persisté jusqu'à nos jours ; les exceptions qu'elle comportait ont été même supprimées : c'était l'assimilation des caboteurs espagnols résultant du traité du 15

août 1761, dit Pacte de Famille, renouvelé par le traité de 1814, qui a disparu depuis 1877 ; l'assimilation des navires à vapeur italiens en Méditerranée résultant du traité de commerce du 13 juin 1862, qui a été supprimée en 1880.

Cet acte fut complété par la loi du 22 prairial an II, qui frappait d'un droit de 2 fr. 50 par tonneau de jauge, les navires étrangers important en France des marchandises de leur pays d'origine.

Mais les guerres de la Révolution et de l'Empire, le blocus presque continuel de nos ports, empêchèrent la stricte observation de ces règles, et bientôt les nécessités économiques vinrent autoriser de nombreuses dérogations.

La première disposition qui fut supprimée est la prohibition de l'intercourse indirecte, que l'insuffisance de notre matériel naval empêchait d'appliquer. A titre de compensation, et pour satisfaire aux réclamations des armateurs comme aux besoins du Trésor public, la loi du 28 avril 1816 établit le régime des surtaxes de pavillon.

Surtaxes de la Restauration.

D'après cette loi, les marchandises étrangères, importées sous un pavillon autre que le pavillon français, acquittaient un droit de douane supplémentaire, pouvant atteindre jusqu'à 1/10 du droit primitif.

La protection était renforcée par les droits différentiels de provenance sur certaines marchandi-

ses ; le taux du droit diminuait selon qu'elles avaient été chargées plus ou moins loin, et ce, en raison directe de la distance.

Enfin, une surtaxe d'entrepôt frappait les marchandises qui avaient séjourné dans un port étranger intermédiaire entre le pays de production et le port français où elles étaient importées.

Mais ce système ne pouvait durer bien longtemps dans sa rigidité, et les concessions qui furent accordées empêchèrent d'en apprécier sainement les résultats.

En effet, les puissances étrangères ne tardèrent pas à prendre des mesures de représailles et une guerre de tarifs s'ensuivit, notamment avec les Etats-Unis d'Amérique, qui imposèrent une taxe de 18 dollars par tonne de marchandise à l'importation de nos produits. On y répondit du côté français par un droit de 90 francs par tonneau frappant les navires américains.

Mais un traité intervint bientôt, le 24 juin 1822. On supprimait entre les navires des Etats contractants les droits de tonnage et les surtaxes de pavillon, tout au moins pour l'intercourse indirecte.

Un traité analogue fut conclu avec l'Angleterre le 26 janvier 1826, et 26 autres traités furent successivement conclus avec les diverses nations maritimes. Ces traités comportaient également l'autorisation pour certains pays d'introduire en France les navires construits chez eux, moyennant le payement de droits assez élevés.

Sous la monarchie de Juillet, une loi du 2 juil-

let 1836 était venue confirmer les dispositions de la loi de 1816, qui n'avaient pas été abrogées par les traités.

On ne peut tirer une conclusion précise quant à l'influence que le régime protectionniste a exercée sur notre marine marchande, car il n'a jamais été sérieusement appliqué.

Pendant la première partie du siècle, notre marine se maintient au rang de ses rivales ; en 1825, la part du pavillon national dans le mouvement total des ports français était de plus de 47 p. 100.

Mais l'introduction de la marine à vapeur semble coïncider avec les premières manifestations de son déclin. Nos armateurs ne se résignèrent que lentement à modifier leur outillage et à utiliser le nouveau moyen de propulsion des navires. Quant à la construction des nouvelles machines, l'industrie anglaise, mieux outillée et puissamment développée à l'abri de ses barrières douanières, avait pris sur la nôtre une avance telle que, dès 1841, il fallait permettre l'entrée en franchise de machines à vapeur construites à l'étranger et destinées à des navires français. Et, déjà, les auteurs du temps commencent à déplorer la situation de notre marine et à réclamer pour elle divers encouragements « pour qu'elle reprenne la place prépondérante qu'elle occupait sous Louis XIV ».

II Etablissement de la libre concurrence à partir de 1866

I. La loi de 1866.

Deux siècles de protectionnisme complet avaient assuré à l'Angleterre une place prépondérante ; elle avait, la première, profité de la Révolution industrielle, conséquence des nouvelles applications du machinisme et s'était acquis une avance suffisante pour ne plus redouter la concurrence étrangère ; elle pouvait désormais supprimer sans danger ses barrières douanières ; le besoin d'écouler ses produits manufacturés dont elle ne pouvait assurer à elle seule la consommation, faisait de cette suppression une nécessité. C'est ainsi qu'après l'adoption du régime douanier libre-échangiste (suppression des droits sur les blés, 1846), le Parlement anglais ne tarda pas à étendre ce régime à la marine par l'Act du 26 juin 1849.

Dès lors, les autres nations, témoins de l'écrasante supériorité maritime de l'Angleterre, ne cherchent plus qu'à marcher dans la voie de la liberté qui leur paraissait avoir fait la grandeur commerciale de l'Angleterre. La France la première fut victime de cette illusion.

La première manifestation des idées libre-échangistes fut le traité de commerce du 3 janvier 1860, conclu entre la France et l'Angleterre et qui abolissait les barrières douanières entre ces deux

pays ; une série de traités analogues furent bientôt conclus avec les autres pays. Le protectionnisme appliqué à la marine marchande ne tarda pas à apparaître comme une anomalie, au milieu de notre régime libéral, qui semblait entraîner, comme une conséquence naturelle, l'assimilation des pavillons.

Une enquête, dont la direction était confiée à M. Rouher, le vice-empereur, l'apôtre du libre-échange, et dont le rapporteur était M. Lindsay, conclut dans le sens d'une modification libérale du régime de la marine marchande. C'est en vain qu'on avait fait remarquer que notre marine ne pourrait supporter la concurrence anglaise, et que nos chantiers nationaux ne pourraient continuer à travailler, que nos armateurs avaient fait entendre leurs justes protestations ; l'exemple de la prospérité de l'Angleterre avait paru concluant.

On abolit d'abord la partie la plus décriée de la législation protectionniste : le *Pacte Colonial.*

Une loi du 3 juillet 1861 le supprimait pour la Guadeloupe, la Martinique et la Réunion. Elle entraînait l'autorisation pour ces trois colonies de vendre leurs produits ou d'acheter ceux dont elles auraient besoin, partout où elles le jugeraient profitable à leurs intérêts ; désormais, la navigation entre les colonies et la Métropole pouvait être effectuée par tous les navires, sans distinction de pavillon, sous réserve des surtaxes de pavillon qui, d'ailleurs, allaient être bientôt supprimées.

Ce traitement fut bientôt étendu aux autres colonies par un décret du 8 juillet 1863.

Cette première partie des réformes ne manqua pas d'obtenir une approbation unanime. En effet, le pacte colonial faisait peser sur les colonies une très lourde charge : la métropole exigeait pour la vente de ses produits des prix exorbitants et le fret payé pour la navigation intercoloniale était également excessif. D'autre part, les privilèges qu'on avait accordés aux colonies et qui étaient censés contrebalancer ces charges — le plus important était le droit d'importer seules des sucres — avaient disparu ; le pacte colonial n'était plus donc qu'une entrave gênante, qui paralysait l'essor des colonies, surtout des plus éloignées de la Métropole.

La deuxième partie des réformes, la plus importante comme la plus discutée, résulta de la loi de 1866.

Rapportée devant le corps législatif par M. Armand, violemment combattue par MM. Thiers et Pouyer-Quertier, elle fut votée à la quasi-unanimité, exactement par 202 voix contre 28.

Voici quelles étaient ses principales dispositions :

Les droits de tonnage sur les navires étrangers, droits, qui, d'ailleurs, nous l'avons vu, n'avaient jamais été bien sérieusement appliqués, étaient immédiatement supprimés ; les surtaxes de pavillon étaient également abolies, mais on prévoyait pour elles une époque de transition et leur sup-

pression ne devait être définitive qu'à partir du 1er juin 1869.

En compensation de ces dispositions, on accordait :

Aux armateurs : la possibilité d'acheter des navires étrangers et de les franciser ensuite, moyennant un faible droit de 2 francs par tonneau de jauge, afin qu'ils puissent renouveler et accroître rapidement leur matériel.

Aux constructeurs, que la mesure précédente défavorisait, on accordait l'entrée en franchise de tous les objets bruts ou fabriqués, y compris les machines à feu et les pièces des machines entrant dans la construction, le gréement ou l'entretien des bâtiments de mer, en bois ou en fer, à voile ou à vapeur, destinés au commerce. De nombreuses restrictions, contenues dans un décret du 8 juin 1866, venaient malheureusement contrecarrer cette clause et en rendre dans bien des cas l'application illusoire.

Mais le régime inauguré en 1866 ne tarda pas à soulever les véhémentes protestations des constructeurs, qui déclaraient ne plus pouvoir subsister devant la concurrence étrangère, et des armateurs, qui déclaraient ne pouvoir supporter l'abaissement des prix du fret auquel ils avaient été forcés de consentir.

Avant le vote de la loi, on n'avait pas voulu tenir compte de leurs doléances ; mais le déclin de notre marine n'avait pas tardé à les justifier. Aussi une enquête est ouverte peu de temps après, le

28 mars 1870, mais la guerre franco-allemande vint bientôt interrompre les travaux de la Commission chargée d'y procéder.

Sitôt la guerre terminée, l'Assemblée Nationale, obéissant aux conseils protectionnistes de Thiers, votait la suppression des mesures édictées par la loi de 1866 et le retour au régime des surtaxes ; la détresse financière dans laquelle se trouvait le pays ne contribua pas peu à assurer le vote rapide de la loi.

Le projet, portant rétablissement des surtaxes, vint en discussion le 24 janvier 1872 ; il fut combattu par M. Johnston, qui prévoyait avec juste raison qu'il serait inapplicable ; M. Ancel, rapporteur, le défendit ; il devint la loi du 30 janvier 1872.

II. Tentative de retour au régime des taxes.

Cette loi établissait :

Des surtaxes de pavillon, qui frappaient les marchandises transportées sur les navires étrangers, et qui étaient fixées por 100 kilos à 0 fr. 75 pour les pays d'Europe et du bassin de la Méditerranée, à 1 fr. 50 pour les pays hors d'Europe, à 2 francs pour les pays situés au-delà des caps Horn et de Bonne-Espérance.

Elle surélevait :

1° Les surtaxes d'entrepôt et frappait d'un droit

de 3 francs par 100 kilos les marchandises provenant de pays hors d'Europe, directement importées d'un entrepôt européen.

2° Les droits d'importation sur les navires de construction étrangère ; ils étaient portés à 40 fr. par tonneau de jauge pour les navires en bois, 50 francs pour les navires mixtes (en bois et en fer), 60 francs pour les navires en fer. Comme conséquence de la protection ainsi renforcée pour les constructeurs, le bénéfice de l'entrée en franchise des matériaux destinés aux constructions navales était supprimé.

Cette loi n'eut qu'une durée éphémère, mais elle est néanmoins très intéressante, en ce qu'elle a prouvé l'impossibilité qu'il y avait à revenir au régime des surtaxes.

Nous avons vu qu'une série de traités avaient été conclus avec les diverses puissances à partir de 1860. L'un d'eux, passé avec l'Autriche, le 11 décembre 1866, sous l'empire de la loi de 1866, contenait notamment la stipulation suivante :

« Les marchandises de toute nature importées directement d'Autriche en France sous pavillon autrichien et, à partir du 12 juin 1869, d'un pays quelconque, et réciproquement les marchandises de toute nature importées sous pavillon français en Autriche ne payeront respectivement de plus forts droits de douane, ni d'autres de toute nature perçus au profit de l'Etat, des communes, des corporations locales, des particuliers ou d'établisse-

ments quelconques, que si elles étaient importées par pavillon national. »

Comme ce traité était conclu pour 10 ans, il rendait pour 10 ans la loi de 1872 inapplicable au pavillon autrichien ; or, huit autres traités passés avec diverses nations : l'Italie, la Suède et Norvège, l'Espagne, les Pays-Bas, etc., comportaient la clause de la nation la plus favorisée ; en tout, 9 pays échappaient de plein droit aux dispositions de la loi.

Au cours de la discussion, ces objections avaient bien été soulevées, mais le Ministre avait répondu qu'il se faisait fort d'obtenir des groupements intéressés la renonciation aux privilèges qui leur étaient confiés par ces traités.

Mais il s'était singulièrement avancé, car l'Autriche refusa obstinément d'abandonner ses droits ; en outre, l'Angleterre et les Etats-Unis, que frappaient les surtaxes, avaient aussitôt engagé avec nous une guerre de tarifs.

La loi avait donc totalement manqué son but : elle ne protégeait pas notre marine et elle ne fournissait pas au budget les ressources escomptées ; au lieu des 6 millions prévus, il fallait se contenter de 1.200.000 francs.

3° Adoption définitive du régime libre-échangiste.

La chute de M. Thiers, le 24 mai 1872, la nécessité de renouveler les traités avec l'Angleterre et

la Belgique, hâtèrent la modification du régime proposée par M. Rouvier.

Ce fut l'œuvre de la loi du 28 juillet 1873, qui, dans son article premier, abolissait définitivement les surtaxes de pavillon, reconnues incompatibles avec les règles économiques des Etats modernes.

Dans son article 2, elle instituait une commission chargée d'étudier les moyens destinés à venir en aide à la marine marchande et à assurer sa prospérité.

Elle laissait subsister l'article 5 de la loi de 1872, qui réglementait les droits à l'importation des navires étrangers, ainsi que la suppression de l'entrée en franchise des matériaux destinés à la construction.

Mais ces deux règles ne s'appliquaient pas à l'égard d'un grand nombre de nations, qui avaient inséré dans les traités de commerce les règles libre-échangistes de la loi de 66.

Le régime protectionniste inspiré par Colbert, bien qu'il conserve les sympathies de nombreux économistes, n'a pas été repris depuis, et nous vivons sous le régime de l'assimilation des pavillons, assimilation incomplète d'ailleurs, puisqu'elle comporte trois exceptions, dont deux ont été apportées, postérieurement à l'introduction du régime libéral.

Sont exclusivement réservées au pavillon français :

1° *La navigation au cabotage de port français à port français.* Mais les Compagnies de chemins de

fer reliant les ports établissent souvent des tarifs différentiels qui annihilent cet avantage.

Cette restriction résulte, nous l'avons vu, de la loi du 21 septembre 1793 ; les dérogations qu'elle avait subies ont été abrogées.

Signalons-en une autre, qui n'avait été établi qu'à titre temporaire : A la suite de l'accumulation de vins dans le midi de la France, qui était résultée de la guerre franco-allemande, une loi du 22 juillet 1871 autorisa les navires étrangers à charger des vins dans un port français à destination d'un autre port français.

2° *La navigation entre la France et l'Algérie.* — En vertu de la loi du 2 avril 1889, il faut voir dans cette mesure plutôt une extension de la règle précédente destinée à amener l'assimilation plus complète de l'Algérie avec la métropole, qu'une survivance du Pacte Colonial. Ce monopole a été vivement attaqué comme pouvant entraîner, notamment en cas de grève des inscrits, les plus fâcheuses conséquences pour la colonie.

3° *La pêche côtière, faite dans les eaux territoriales* (jusqu'à 3.000 milles marins) de la France et de l'Algérie, en vertu d'une loi du 1er mars 1888. C'est un avantage concédé aux marins en compensation des charges de l'inscription maritime.

Hormis ces exceptions, les pavillons étrangers sont traités sur un pied d'absolue égalité.

III. Influence des divers régimes sur la situation de notre marine

Nous avons vu que, déjà sous le régime protectionniste, notre marine accusait des signes de faiblesse ; à partir de 1860, le mouvement de déclin se dessine nettement ; la part du pavillon français dans le mouvement total de nos ports tombe à 44 p. 100 en 1863 à 43 p. 100 en 1864, à 40 p. 100 en 1866.

Elle est, pour la seule navigation de concurrence, pendant la période 1855-66, de 35,18 p. 100 en moyenne ; déjà, en 1862, le tonnage total de la marine française n'était pas le quart de celui de la marine anglaise.

Mais si le recul de notre marine remonte à une période antérieure à 1866, il est évident que l'introduction du régime libre-échangiste en matière maritime, ne pouvait que le précipiter.

Au point de vue de la construction, le résultat fut la ruine absolue de nos chantiers ; les préparateurs de la loi de 1881 devaient constater qu'il n'y avait plus en France qu'un seul chantier de construction, qui ne se soutenait que grâce aux commandes de l'Etat.

La loi avait, selon les prévisions de M. Thiers, profité surtout aux navires étrangers, et l'augmentation de tonnage, constatée dans nos ports, provenait uniquement d'une augmentation du pavillon étranger : la part de notre pavillon dans le

mouvement total des ports n'est que de 38 p. 100 en 1869 ; pour la navigation de concurrence, cette part est de 28, 9 p. 100, si l'on prend l'ensemble de la période 1867-1880. On vit même certains armateurs vendre leurs navires à l'étranger pour les soustraire aux charges qui pesaient sur eux.

Il semble que l'application, en 1866, du régime libre-échangiste à la marine marchande ait été inopportune, et surtout trop brusque.

La marine française n'était pas assez forte pour supporter la concurrence étrangère, et ce ne sont pas les deux ans, impartis comme délai à la loi, qui pouvaient permettre de la préparer à son rôle. Nos chantiers ne pouvaient lutter contre les chantiers anglais, qui, à tous les avantages résultant de la moindre cherté des matières premières et de la main d'œuvre, ajoutaient ceux que leur procurait la multiplicité des commandes. Mais nous avons déjà étudié ces causes d'infériorité, ainsi que celles qui pèsent sur l'armement.

La lutte pour la marine française était impossible en face de la puissante flotte de commerce que l'Angleterre avait su développer au point d'en faire la première marine du monde, d'un tonnage équivalent à celui de toutes les autres marines européennes. Pourtant, nous avons vu, dans ce dernier quart du XIX^e^ siècle, des marines se développer au point de menacer l'hégémonie britannique.

L'effort que des puissances comme l'Allemagne ont su réaliser, la France était-elle incapable de le réaliser à son tour ? elle a malheureusement

bien prouvé son incapacité à relever sa puissance maritime.

Loin de songer à lutter, à créer des entreprises durables, armateurs et constructeurs n'ont cherché qu'à obtenir une nouvelle protection ; nous verrons plus loin qu'ils n'ont jamais essayé de créer, à l'abri des lois de primes, une marine assez puissante pour vivre de ses propres forces, pour se libérer du joug de l'Etat, reconnu souvent fastidieux.

Mais si les circonstances dans lesquelles la loi de 1866 a été mise en vigueur devaient fatalement la conduire à un échec, il ne faudrait pas, disent les libre-échangistes (1), en conclure à la condamnation du système. Le système protectionniste tel qu'il était conçu n'était pas véritablement conforme aux intérêts du pays, comme on peut s'en convaincre en étudiant l'influence qu'il pouvait exercer sur l'industrie en général, sur la marine marchande en particulier.

Pour l'industrie en général. — Surtaxes et droits de tonnage n'ont pu qu'être nuisibles ; en effet, le monopole dont jouissaient nos armateurs leur permettait d'exiger un fret plus élevé que si la concurrence étrangère avait pu s'exercer librement. Cette surélévation des frets entraînait un surenchérissement des matières premières que la

(1) Voir notamment Lyon-Caen et Renault. Tome V, Droit commercial.

marine transportait pour les industries du pays et les industriels étaient, par suite, obligés de vendre leurs produits à un prix supérieur à celui pratiqué par les industriels étrangers, ce qui les défavorisait visiblement.

Pour la marine marchande en particulier. — Si, dans certains cas, notamment s'il s'agit d'une marine marchande naissante, la protection se justifie, il peut aussi arriver qu'elle joue comme un véritable frein et qu'elle ne réussisse qu'à enrayer les progrès de la marine, qu'elle est censée protéger, et cela en compromettant le fret de sortie comme le fret de retour.

Le fret de sortie d'abord : en France, les produits lourds et encombrants font défaut ; notre fret, composé surtout de produits ouvrés, est lié intimément à l'accroissement des manufactures, ainsi qu'à leur extension commerciale au dehors ; mais nous avons vu que le système protectionniste mettait les industriels en état d'infériorité en les obligeant à majorer leurs prix ; il amenait donc un affaissement dans l'exportation de nos produits manufacturés, soit une diminution de notre fret de sortie.

Pour le fret de retour, la surélévation des prix de transport pour les ports français se faisait sentir également pour les produits étrangers à destination de la France, que la perspective de moindres frais poussait les exportateurs à acheminer vers d'autres marchés. N'était-ce pas les déshabi-

tuer de la route de France et nous enlever encore un élément considérable de fret.

Ainsi, loin de favoriser même artificiellement la marine, la protection ne serait pour elle qu'une cause de déperdition de fret, outre la restriction considérable qu'elle peut entraîner dans l'industrie.

Considérations de principe, répondent les protectionnistes ; mais, en fait, la loi de 66 a porté un coup fatal à notre marine.

Le nombre des navires construits dans nos chantiers a diminué ; la part du pavillon français dans la navigation de nos ports a largement décru ; loin d'espérer que notre marine puisse regagner le terrain perdu, la différence dans la rapidité d'accroissement de notre matériel, comparé à celui des autres puissances, fait présager une aggravation de son infériorité.

« C'est sous le régime des surtaxes, dit M. Cauwès, que notre marine marchande a grandi ; elle a prospéré, tant qu'elles ont été maintenues, et sa décadence a commencé dès qu'elles ont disparu ; ces surtaxes sont en harmonie avec notre régime de protection. »

Mais les libre-échangistes ne se tiennent pas pour battus, même sur le terrain des faits : l'échec de la loi de 66, disent-ils, doit être uniquement imputé au législateur qui n'a pas su prendre les mesures de transition nécessaires.

Ce n'est d'ailleurs plus aujourd'hui qu'une discussion purement théorique, car, sans s'arrêter

aux objections que les adversaires de la protection pourraient soulever sur le terrain économique, il y a des raisons internationales qui rendraient l'établissement des surtaxes sinon impossible, du moins très difficile.

C'est d'abord la complexité de nos conventions de navigation ou de commerce ; elles font partie d'un ensemble de stipulations qu'il faut adopter ou rejeter en bloc ; or, certaines de ces stipulations sont très importantes, relatives à la protection des nationaux, de la propriété industrielle, etc.

De plus, au point de vue douanier, notre régime commercial est lié avec les traités de navigation ; si on touchait à ceux-ci, ce serait l'écroulement inévitable de nos conventions douanières.

Le retour au régime des surtaxes étant reconnu impossible, on recourut, pour encourager notre marine, à un nouveau mode de protection : au système des primes.

CHAPITRE V

LES TROIS PREMIERES LOIS DE PRIMES

Déjà, lors de l'enquête de 1870, on avait envisagé ce nouveau mode de protection ; c'est la France qui est entrée la première dans la voie dangereuse des primes. Depuis, malgré les nombreuses protestations que ce système a soulevées, on n'a jamais pu l'abandonner.

Mais la plupart des pays européens ou extra-européens l'ont adopté à sa suite : l'Italie en 1885, l'Autriche-Hongrie en 1893, le Japon en 1896, les Etats-Unis en 1905, le Portugal, le Chili, etc.

Dès 1873, une Commission parlementaire est réunie et tous ses efforts sont concentrés vers l'élaboration du nouveau régime.

Sitôt la question mise à l'étude, on vit se dessiner la lutte entre l'armement et la construction, dont les trois premières lois de primes allaient être les épisodes : elles ont essayé en vain de résoudre le conflit qui les séparait, en les réunissant par ce qu'on a appelé : le mariage d'enfer. Constamment préoccupé de protéger l'une des deux parties en cause, sans accabler l'autre de charges

supplémentaires, le législateur n'a réussi qu'à faire pencher la balance tantôt d'un côté, tantôt de l'autre, en soulevant les violentes protestations de celle qui se prétendait sacrifiée.

Il faudra arriver à la loi de 1906, pour voir séparer résolument les deux régimes, accorder à la construction une protection suffisante pour qu'elle n'ait pas besoin de recevoir par incidence une partie des primes, ouvertement octroyées à l'armement, sans l'investir d'un monopole qui priverait l'armement de tout recours à l'industrie étrangère.

I. La loi de 1881

1° Préliminaires et vote de la loi

Si la protection accordée aux constructeurs apparaissait comme une compensation des frais considérables qu'ils étaient tenus de supporter, si c'est sous cette forme que les primes semblaient le plus urgentes, ne fallait-il pas aussi protéger l'armement ? Et si on admettait cette nécessité, comment calculer les primes qu'on accorderait de ce chef ?

Par tonneau de jauge ? mais ne risquait-on pas de primer des navires immobiles ? Pour parer à cet inconvénient, on tiendra compte du nombre de milles parcourus ; ce sera le système adopté par la loi de 1881.

Par le nombre de jours d'armement adminis-

tratifs ? combiné ou non avec le nombre de milles parcourus : ce sera le système de la compensation d'armement de la loi de 1902 et de la loi de 1906 ; ou bien par homme d'équipage ? mais alors on favorise les petits bâtiments par rapport aux gros, qui exigent un personnel proportionnellement moindre.

C'est en faveur de l'adoption de ce dernier système que se prononçait le rapport de la Commission extra-parlementaire, rédigé par M. Dupuy de Lôme.

Il fixait le taux de la prime d'armement à 1 franc par jour et par homme d'équipage, inscrit maritime (le nombre des inscrits était à ce moment de 18.000 environ).

Sur quelles bases la Commission avait-elle établi ce chiffre ? Après avoir examiné les causes d'infériorité qu'entraînaient pour les armateurs les charges législatives, elle avait cru devoir tenir compte également des avantages qui résultaient pour eux de la faculté d'acquérir des navires à l'étranger.

Quant à la nécessité des primes à la navigation, elle lui avait paru découler de la situation de notre marine et surtout du peu d'importance de notre flotte de vapeurs, quatre fois moindre que celle de l'Angleterre.

Pour la construction :

La loi de 66, dont la loi de 73 n'avait fait que reproduire les dispositions sur ce point, ne frap-

pait que d'un droit insignifiant de 2 francs par tonneau de jauge les navires étrangers introduits en France.

Au contraire, les matières premières destinées à la construction, étaient frappées de droits élevés : 8 francs par 100 kilos pour les pièces de métal, 12 francs pour les machines et chaudières, plus 2 fr. par 100 kilos pour les frais de transport : c'était, en somme, une charge de 13 à 22 francs par tonneau de jauge pour les navires en bois, suivant l'importance du tonnage, d'environ 64 francs par tonneau de jauge pour les navires en fer ou en acier.

Une remise de 44 francs par tonneau de jauge et de 5 francs par 100 kilos de machines, prévue par la loi de 66, ne suffisait pas à contrebalancer ces charges.

D'ailleurs, d'après les calculs du rapporteur, cette remise doit être ramenée, pour la ferronnerie, à 22 francs par tonneau de jauge, la différence représentant les frais de transport des forges de France, auxquelles les constructeurs sont tenus de s'adresser, et à 3 fr. 45 par 100 kilos pour les machines à vapeur.

Basé sur ces calculs, le rapport demandait :

D'abord qu'on replace les constructeurs dans le droit commun, c'est-à-dire que l'on supprime complètement l'entrée en franchise des matières premières, plus apparente que réelle.

Tant que les navires étrangers seront admis à être francisés, moyennant le payement d'un sim-

ple droit de 2 francs par tonneau de jauge, l'Etat doit payer une compensation aux constructeurs français pour toute construction neuve, destinée à la marine marchande. Il propose de fixer cette compensation à 60 francs par tonneau de jauge pour les bâtiments en fer ou en acier, à 20 francs ou 10 francs par tonneau pour les navires en bois, selon qu'ils sont de plus ou de moins de 200 tonneaux ; enfin, elle serait de 12 francs par 100 kilos de machines motrices placées à bord.

Pour les bâtiments de mer destinés à l'exportation, le rapport ne prévoyait aucun changement de régime.

Ce rapport fut adopté par la Commission le 15 juillet 1874. Si la loi de 81 n'en a pas adopté intégralement les termes, elle s'en est fortement inspirée du moins, et ce rapport, rédigé par M. Dupuy de Lôme, ingénieur des constructions navales, est la première manifestation du régime qui allait être adopté.

Mais l'Assemblée Nationale, occupée par le vote de la Constitution, ne s'intéressait que fort peu à la situation de notre marine, et elle se sépara sans avoir examiné le projet.

En 1876, à la suite d'un Congrès d'armateurs, M. Vandier au Sénat, M. Le Cesne à la Chambre, déposent des propositions de loi qui s'inspiraient des conclusions de la Commission, mais ils en différaient en ce qu'ils instituaient une dégression de la prime en raison de l'âge du navire ; enfin, M. Le Cesne basait le calcul des primes non plus sur

le nombre de marins embarqués, mais sur la jauge nette des navires.

Un mouvement irrésistible se dessinait pourtant dans le pays en faveur du vote immédiat de la proposition Dupuy de Lôme. Trente-huit conseils généraux avaient formulé des vœux en ce sens.

Le Gouvernement ne pouvait en retarder plus longtemps la mise en discussion ; elle s'ouvrit devant la Chambre en février 1879 ; le rapporteur en était M. Desseaux. Après des débats animés, elle fut renvoyée à la Commission et ne revint devant la Chambre que le 21 juin 1880 ; le 10 juillet, le projet était porté au Sénat qui le modifiait légèrement, et la loi était enfin promulguée le 30 janvier 1881.

Il n'avait pas fallu moins de sept années pour aboutir après qu'on eut reconnu la nécessité d'une protection, qui aurait été d'autant plus efficace qu'elle eût été plus rapide ; pendant ce laps de temps, le déclin de notre marine n'avait fait que s'accentuer.

Le remède n'avait-il pas trop tardé à être appliqué ?

2° Principales dispositions de la loi de 1881

Elle instituait :

Des primes à la construction :

En compensation des charges que le tarif des douanes impose aux constructeurs des bâtiments

de mer, elles sont accordées aux seuls navires de construction française et fixées comme suit :

Navires en fer ou en acier : 60 francs par tonneau de jauge brute ;

Navires en bois, de plus de 200 tonneaux, 20 francs par tonneau de jauge brute ;

Navires en bois de moins de 200 tonneaux : 10 francs par tonneau de jauge brute ;

Navires mixtes (bordés en bois, mais dont la membrure et le bordage sont entièrement en fer ou en acier) : 40 francs par tonneau de jauge brute.

Pour les machines motrices placées à bord des vapeurs et pour les appareils auxiliaires, tels que pompes à vapeur, servo-moteurs, treuils, ventilateurs mus mécaniquement, ainsi que pour les chaudières qui les alimentent et leur tuyautage : 12 francs par 100 kilos.

Comme conséquence et suivant les vœux de la Commission de 1874, on supprime l'entrée en franchise des matériaux, désormais inutile.

Des primes à la navigation :

A titre de compensation des charges imposées à l'armement, pour le recrutement et le service de la marine militaire, une prime de navigation est accordée pour une période de dix ans à partir de la promulgation de la présente loi, aux navires français à voile et à vapeur.

Cette prime s'applique exclusivement à la navi-

gation au long cours ; elle est fixée par tonneau de jauge nette et par 1.000 milles parcourus, à :

1 fr. 50 pour les navires de construction française, sortant de chantier et décroît annuellement de :

0,075 pour les navires en bois ou mixtes ;
0,050 pour les navires en fer.

La prime est réduite à la moitié de celle déterminée ci-dessus pour les navires de construction étrangère.

Les navires francisés avant la promulgation de la présente loi sont assimilés pour la prime aux navires de construction française.

La prime est augmentée de 15 p. 100 pour les navires construits sur des plans préalablement approuvés par le département de la Marine. Le nombre de milles parcourus est calculé d'après la distance comprise entre le point de départ et le point d'arrivée, mesurée sur la ligne directe maritime.

Telles sont les principales dispositions de la loi.

Elle s'inspirait en grande partie, on le voit, du rapport Dupuy de Lôme ; elle en différait quant au calcul de la prime à la navigation désormais basée sur l'unité tonneau, multipliée par le nombre de milles parcourus ; ceci, afin d'obliger les navires à voyager.

La prime était calculée d'après le tonneau de

jauge nette (1) ; dans les autres lois, elle sera calculée sur la jauge brute.

La décroissance était calculée de telle sorte que la prime devait s'éteindre au bout de la 20e année pour les bâtiments en bois ou composites ; au bout de la 30e, pour les navires en fer.

La loi ne s'appliquait nullement à la navigation au cabotage (2) ; un amendement en ce sens de M. Dupuy de Lôme avait été repoussé.

Quant à la construction, elle était doublement encouragée : directement par les primes qui leur étaient accordées et qui étaient censées représenter les droits de douane.

Indirectement : du fait que les navires de construction étrangère ne jouissaient que de la demi-prime ; c'est la première manifestation de la confusion des 2 régimes, que nous allons retrouver aggravée dans les 2 lois suivantes : la protection directe ne suffisant pas à assurer à nos chantiers une exploitation rémunératrice, les constructeurs majoraient leurs prix vis-à-vis des arma-

---

(1) On entend par tonneaux de jauge nette la partie du navire utilisable pour les passagers et les marchandises et par tonneaux de jauge brute la capacité totale du navire.

(2) La navigation maritime s'appelle cabotage quand elle s'effectue entre ports français ; cabotage international quand elle s'effectue entre ports français et ports étrangers d'Europe ou de la Méditerranée ; navigation au long cours quand elle s'effectue entre les ports européens et tous les autres ports étrangers ou coloniaux.

teurs et percevaient ainsi une partie de la prime à la navigation accordée à ceux-ci, la limite maximum étant au point où la concurrence étrangère pouvait devenir fructueuse. Les lois suivantes, celle de 93 en particulier, ne feront qu'aggraver cette erreur.

Un des principaux inconvénients de la loi de 81, que les lois postérieures devaient supprimer, est la fixation à 10 ans, non seulement de la durée de la loi, mais aussi du délai pendant lequel les primes devaient être payées. On voit tout de suite les inconvénients de cette disposition ; alors qu'un navire construit immédiatement après le vote de la loi, avait l'espoir de toucher des primes pendant 10 ans, un navire construit en 1890, par exemple, n'était assuré d'en profiter que pendant un an. C'était limiter par avance l'effet utile de la loi ; c'est ce qui ne manqua pas de se produire. Immédiatement après le vote, un accroissement notable de notre pavillon se manifeste, mais dès 1885, on voit ce mouvement se ralentir. A mesure qu'on approchait de la date d'expiration de la loi, les armateurs s'abstenaient de faire construire des navires, qui n'auraient touché des primes que pendant un délai de plus en plus court.

Les lois postérieures ont, au contraire, décidé que les navires immatriculés sons l'empire desdites lois, auraient droit aux primes pendant une période fixe à dater de leur francisation.

Quant à l'allocation de la demi-prime accordée aux navires de construction étrangère, elle ame-

na un résultat inattendu ; devant la majoration des prix de la construction, les amateurs achetèrent une quantité de vieux navires étrangers, et notre flotte fit la peu enviable acquisition du rebut de toutes les flottes commerciales étrangères.

Ce premier résultat, qui ne devait pas être la plus extraordinaire conséquence des lois de primes, montre dans quel état d'esprit les armateurs ont envisagé dès le début ce nouveau mode de protection.

S'immiscer dans les dispositions de la loi, de façon à tirer le maximum de la manne des primes, telle fut leur constante préoccupation. Au lieu de profiter des encouragements qui leur étaient accordés, pour constituer une flotte moderne, adaptée aux nécessités économiques nouvelles, tous leurs efforts aboutissaient à encombrer nos ports d'unités démodées, d'un rendement commercial infime, mais dont les primes devaient rendre l'exploitation suffisamment rémunératrice. C'est la politique de courte vue, la décevante inertie, devant laquelle les efforts législatifs les plus tenaces, les encouragements les plus éclairés devaient venir fatalement se briser.

3° Résultats de la loi

Pourtant, on ne peut nier que la loi de 81 ait eu une efficacité appréciable. Le tableau de l'effectif de notre marine en fait foi. Elle comptait :

En 1875 : 15.524 navires (voiliers et vapeurs compris) jaugeant 1.037.000 t.
En 1881 : 15.156 — — — 914.000 t.
En 1891 : 15.047 — — — 947.000 t.

L'augmentation constatée est beaucoup plus considérable qu'elle ne le paraît à première vue, car elle correspond à une augmentation considérable dans le tonnage des vapeurs, alors que les voiliers ont subi une diminution sensible, comme on peut le voir en distinguant les deux éléments.

De 81 à 91, le nombre des vapeurs est passé de 735 à 1157, dont 168 grands vapeurs de plus de 2.000 tonneaux, en plus des paquebots subventionnés ; leur tonnage de 312.000 tonnaux à 521.000 tonneaux.

L'augmentation est surtout sensible pour la période de 81 à 86, où elle est de 216 navires et de 188.000 tonneaux ; elle est pour l'ensemble de la période 81-91 de 422 unités et de 209.000 tonneaux. A partir de 85, le nombre des vapeurs croît sans que leur tonnage subisse une augmentation sensible, c'est qu'à partir de ce moment, les armateurs, qui n'avaient que peu d'années à percevoir les primes, substituent aux grands navires, des navires de plus petites dimensions, généralement de vieux navires à des navires neufs, c'est le résultat que nous avons signalé plus haut.

Le nombre des voiliers a décru pendant la période 1881-1891 de 14.391 à 13.890 et leur tonnage de 602.000 tonneaux à 426.000 tonneaux. La part du pavillon français dans le mouvement général des ports a augmenté pendant cette période jusqu'à

un point qu'elle n'avait pas atteint depuis 1870. Alors qu'elle était de 29 0/0 en 1875, elle atteint 34 0/0 en 1884 pour retomber à mesure que l'effet utile de la loi se faisait de moins en moins sentir, à 33 0/0 en 1887, à 29 0/0 en 1891 (il s'agit de la navigation générale).

Si l'on distingue entre la navigation au cabotage et la navigation au long cours, seule protégée, on voit que la part de notre pavillon passe de 28 0/0 en 1880 à 39 0/0 en 1891 pour celle-ci et descend au contraire de 26 à 23 1/2 0/0 pour la seconde.

Signalons enfin l'heureuse influence que la loi exerça sur les services réguliers : en 1881, il n'existait en dehors des services subventionnés que deux lignes régulières l'une du Havre, l'autre de Marseille, toutes les deux à destination du Brésil et de la Plata ; en 1891, il n'existait pas moins de 19 lignes régulières, qui desservaient la Côte Occidentale d'Afrique, le Tonkin, les Antilles, New-York, l'Amérique du Sud, etc...

Au point de vue de la construction, les résultats furent moins satisfaisants.

Pendant la période de 10 ans, 81-91, nous trouvons 355.999 tonneaux de construction étrangère, contre 354.877 tonneaux de construction française, et encore sur ce nombre 124.000 tonneaux représentent la part des lignes subventionnées, auxquelles les cahiers des charges imposaient l'obligation de se fournir en France. La loi avait donc peu réussi sur ce point, la production nationale ne représentait pour cette période que la moitié

de la production totale, alors qu'elle en avait constitué les deux tiers pendant les 17 ans que dura le régime de libre concurrence.

D'où provenait l'échec de la loi sur ce point ?

De la demi-prime, disaient les constructeurs, qui favorise la construction étrangère. C'est cette idée que devait adopter le législateur de 93.

De l'avantage fait aux constructeurs, répondaient les armateurs, et des conditions onéreuses qu'ils imposent pour la vente de leur navires.

Remarquons, sans insister sur cette querelle, que le petit nombre de chantiers existant alors leur interdisait forcément de prendre une place prépondérante dans l'accroissement de l'effectif à la marine, il fallait donner à l'industrie protégée le temps de se développer.

Nous venons de voir les résultats obtenus, quelles ont été pour cela les sommes dépensées ?

La dépense totale occasionnée par la loi de 81, a été de 122.698.000 francs, dont :

31.658.000 fr. pour les primes à la construction ;
91.040.000 francs pour les primes à la navigation.

Si l'on tient compte des prorogations successives de la loi, qui ont porté sa durée à 12 ans, on obtient une moyenne annuelle de 10.295.000 francs.

Le tableau des primes à la construction indique nettement, ce que nous avons appelé la limite de l'effet utile de la loi. Pour 4.540.596 francs de primes payées en 1882 et 4.188.968 francs en 84, nous tombons en 1885 à 1.129.152 francs. Devant ces

résultats, M. Félix Faure, porte-parole des armateurs, avait proposé de proroger la durée de la loi.

La loi devait cesser d'être en vigueur le 30 janvier 91, elle fut par une série de prorogations conservée jusqu'au 30 janvier 93, pour être remplacée par la désastreuse loi de 93, que nous allons étudier.

Une loi particulière du 29 janvier 1891 avait supprimé la demi-prime à la navigation pour les navires de construction étrangère.

II. La loi de 1893

1° Son vote, son contenu, ses défauts.

Le rapporteur de la nouvelle loi était M. Roux, qui ne devait pas tarder à en devenir un détracteur acharné ; elle donna lieu à une discussion des plus vives entre les représentants de la construction, MM. Lecourt, Cabart-Danneville, Sibille, de Mahy, et ceux de l'armement, MM. Siegfried, Raynal, Roux, Félix Faure ; elle se termina par le triomphe complet des premiers, triomphe qui ne devait guère leur profiter.

Elle reproduit en grande partie les dispositions de la loi de 81, mais elle se caractérise par une satisfaction exagérée accordée aux désidérata des constructeurs ; elle contraint les armateurs à passer sous les fourches caudines de ceux-ci en les

investissant d'un monopole. « Elle bénit le mariage d'enfer », a dit M. Caillaux.

Voici ses principales dispositions :

Primes à la construction.— Les primes accordées par la loi de 81 sont légèrement majorées. Elles sont fixées :

Pour les navires en fer ou en acier, à 65 francs par tonneau de jauge ;

Pour les navires en bois de plus de 150 tonnes, à 40 francs par tonneau de jauge ;

Pour les navires en bois de moins de 150 tonnes, à 30 francs par tonneau de jauge.

Il ne s'agit plus de jauge nette, mais de jauge brute totale, dans le but d'assimiler le mode de calcul des primes à celui en usage dans la plupart des ports pour le paiement des droits fiscaux.

Pour les machines motrices, etc., la prime est portée à 15 francs par 100 k. Les parties de ces machines qui subiraient des transformations ou des réparations pendant l'existence du navire, jouissent aussi de la prime.

Les primes sont également accordées lorsqu'il s'agit de navires construits en France, pour le compte des marines marchandes étrangères ; dans ce cas elles sont acquises dès que le navire a pris ses expéditions.

Primes à la Navigation. — Elles sont accordées à tous les navires de construction française de

plus de 80 tonneaux bruts s'il s'agit de navires à voiles ; de plus de 100 tonneaux s'il s'agit de navires à vapeur.

Elles s'appliqueront pendant dix ans aux navires construits en France pendant la durée de la loi ; elles sont attribuées au cabotage international, aussi bien qu'à la navigation au long cours, que la loi définissait très exactement : celle qui se fait au sud au-delà du 30e degré de latitude, au nord au-delà du 72e, à l'ouest au-delà du 15e degré de longitude, à l'est au-delà du 44e ; le cabotage international étant celui qui se fait en-deçà de ces limites, de port français à port étranger ou entre ports étrangers.

Cette prime est fixée par tonneau de jauge brute totale et par mille milles parcourus, uniquement pour les navires de construction française.

Pour les navires à vapeur, à 1 fr. 10, avec décroissance annuelle à partir de la date de leur construction de :

0,06 pour les navires en bois ;

0,04 pour les navires en fer ou en acier.

Pour les navires à voile, à 1 fr. 70, avec décroissance annuelle de 0,08 pour les navires en bois, de 0,06 pour les navires en fer.

D'après ce mode de calcul, les navires en fer dont la construction remonte à 28 ans, ceux en bois dont la construction remonte à 20 ans, perdent tout droit aux primes.

Les navires francisés avant 1881, sont assimilés aux navires de construction française et reçoivent

l'intégralité de la prime ; ceux francisés pendant la période 81-93, la demi-prime seulement.

Les navires faisant le cabotage international, qui ne touchaient rien avec la loi de 81, recevront les deux tiers de la prime.

La prime supplémentaire accordée aux navires à vapeur construits sur des plans préalablement approuvés par le Département de la marine, est portée à 25 pour 100.

Retenues. — Enfin, signalons une disposition accessoire, dont M. Millerand devait demander, en 1906, la suppression sous le juste prétexte que c'était reprendre d'un côté ce qu'on donnait de l'autre : Il est prélevé sur le montant des primes une retenue de 4 pour 100, qui sera versée à la caisses des Invalides de la marine. Le produit en sera affecté : 1° à l'allocation de secours aux marins français victimes de naufrages et autres accidents, et à leurs familles ; 2° à des subventions aux Chambres de commerce ou à des établissements d'utilité publique, pour la création et l'entretien dans les ports français d'hôtels de marins, destinés à favoriser à la population maritime le logement, l'existence et le placement, ou de toutes autres institutions pouvant leur être utiles. On ne peut noter à l'actif de la loi de 93, que des améliorations de détail.

L'une résulte de ce que les dix ans pendant lesquels un navire est assuré de toucher des primes, courent, non plus à partir de la promulgation de

la loi, mais à partir de la francisation du navire ; c'était comme le faisait observer M. Manet, rapporteur de la loi au Sénat, permettre à l'armateur de prendre son temps, éviter une pléthore de travail pendant les premières années, que suivait un chômage les années suivantes.

De même, le cabotage international, dont ne se préoccupait pas la loi de 81, et qui avait sensiblement décliné, recevait une protection, bien qu'atténuée. En effet, disait-on, les caboteurs ne s'éloignant pas des côtes européennes, peuvent trouver à s'y ravitailler à bon compte et, de ce chef, dépensent moins que les longs-courriers. Mais deux modifications malheureuses avaient été insérées dans cette loi, sur lesquelles nous allons insister :

Une de fond : *le monopole accordé en fait à la construction française* ;

Une de détail : *la surprime accordée aux voiliers.*

1° *Le monopole accordé à la construction française.* — « Toute prime aux navires construits à l'étranger est et demeure abolie. » C'est ainsi que la loi le formule.

On est unanime aujourd'hui pour regretter cette disposition. Elle est, peut-on dire, injuste et illégitime, onéreuse et inutile.

Injuste d'abord : le phénomène d'incidence qui était déjà apparu sous la loi de 81 se manifeste désormais dans toute son ampleur : La prime à la navigation fait fonction de prime à la construction.

Les constructeurs, abusant de la situation que leur créait la loi, cherchèrent à attirer à eux la majeure partie de la prime en majorant leurs prix, tandis que les délais de livraison gênaient considérablement leurs clients forcés. Par rapport aux chantiers anglais, la majoration était toujours de plus de 33 0/0 souvent de 50 0/0, parfois même de 70 0/0 ou 80 0/0. Le préjudice que subissaient les armateurs était encore augmenté de ce fait que leurs charges d'assurances, d'intérêts et d'amortissement du capital représenté par le navire, croissent proportionnellement au prix d'achat.

C'est l'armateur, qui est obligé de faire l'avance de la prime à la navigation, et l'Etat ne la lui restituera qu'au bout de 12 ans. On conçoit que cette nécessité gêne l'armement et le fasse parfois hésiter à entreprendre de nouveaux travaux.

S'il veut se fournir à l'étranger il n'a plus droit aux primes et il a à payer des tarifs d'entrée que la loi de 1892 venait d'aggraver. En d'autres termes, la loi replonge l'armateur dans cette situation inférieure, dont elle avait pour but de le faire sortir.

Ce monopole a-t-il du moins profité à la construction ? Les statistiques prouvent qu'il n'en a rien été.

Onéreuse. — Car les primes à la construction ont considérablement augmenté sous ce régime : alors que le taux avait été de 3 millions environ

en moyenne pour la période 1881-1890, il monte en 1899 à 7.358.923 fr.

Inutile. — Car ces lourdes charges coïncident encore avec une diminution de prospérité de la construction française ; en dehors des paquebots subventionnés, nous trouvons que les chantiers de construction navale ont lancé comme vapeurs commerciaux une moyenne de 6116 tonneaux de jauge brute pour la période 1893-1897 alors que pour les quatre premières années d'application de la loi de 1881 nous trouvons une moyenne de 19.434 tonneaux, soit trois fois plus.

Quant au tonnage des navires achetés à l'étranger, bien qu'ayant légèrement diminué, il reste supérieur au tonnage de la construction française ; M. Baudin le fixe aux 3/5 de la construction totale en moyenne ; le tonnage des navires achetés au dehors est de 23.000 tonneaux en 1896 (il était de 73.000 en 1882), la presque totalité venant d'Angleterre, contre 6.000 tonneaux pour les navires construits en France la même année ; en 1899, il se relève à 65.581 tonneaux contre 35.690 pour la construction française. Ces navires achetés à l'étranger étaient généralement de vieux navires d'un rendement commercial dérisoire ; le nouveau mode de calcul des primes, basé sur la jauge brute, facilitait ce genre d'opérations et on a cité tels de ces bâtiments qui n'avaient que 10 0/0 de jauge nette. La loi de 1893 avait donc abouti sur ce point à un échec complet ; elle avait favorisé abusive-

ment les constructeurs au détriment des armateurs, leurs clients forcés, mais encore plus nécessaires à leur existence même.

2° *La surprime accordée aux voiliers.* — Sur ce point, du moins, si les auteurs de la loi eurent une vision peu nette des nécessités de la marine commerciale moderne, virent-ils leurs efforts couronnés de succès.

La prime excessive accordée aux voiliers eut pour résultat d'amener un développement considérable, mais fort peu désirable, de ce genre de navigation.

Quels motifs ont amené l'établissement de cette disposition ?

De 81 à 92, le tonnage de la marine à voile est passé de 602.000 à 499.000 ton., soit, pendant cette période, une perte annuelle de 10.000 ton. Dans les pays voisins, au contraire, bien que le rapport de la marine à voile à la marine à vapeur diminue à l'avantage de celle-ci, le tonnage de la marine à voile n'a cessé d'augmenter durant cette période. N'est-il pas, dès lors, à craindre de voir, en France, ce genre de navigation disparaître complètement ? Ne mérite-t-il pas, au contraire, d'être particulièrement favorisé, comme entraînant mieux les marins aux fatigues et aux travaux de la mer, excellente école d'application pour la marine militaire ?

On peut répondre à cette argumentation que, de nos jours, les navires de guerre exigent surtout

des matelots spécialistes, canonniers ou autres, et que, par conséquent, le navire à voile ne constitue plus qu'une école secondaire.

D'autre part, n'est-il pas singulier de protéger un outil médiocre, au détriment d'un plus perfectionné ? Trouverait-on aujourd'hui plus profitable de protéger les diligences que les chemins de fer, sous prétexte qu'il ne faut pas les laisser disparaître ?

D'ailleurs, les résultats désirés furent atteints ; ils furent même plutôt dépassés : de 1893 à 1900, le tonnage de notre marine à voile augmente de 60 pour 100, cependant que le tonnage mondial diminue de 12 pour 100.

Rappelons que cet accroissement était d'autant moins profitable qu'il n'était nullement approprié à la nature du fret français ; l'utilité des voiliers, en effet, ne s'explique que s'il s'agit de transporter des matières lourdes et encombrantes, pour lesquelles la lenteur du voyage est compensée par une grande économie de frais ; ce n'est pas, nous l'avons vu, le cas pour les produits français, qui représentent une grande valeur sous un petit volume.

De 94 à 97, il se construit 31 voiliers de plus de 1.000 tonneaux, jaugeant ensemble 73.953 tonneaux ; des chantiers se forment pour construire des voiliers, auxquels les armateurs étaient uniquement préoccupés de faire parcourir les mers sur lest pour gagner la prime.

S'ils ne naviguent pas sur lest, ils trafiquent de

pays étranger à pays étranger. Par suite de la prime qu'ils touchent, ils peuvent consentir des frets très réduits et les ressources du Trésor français ne servent qu'à augmenter les bénéfices des exportateurs étrangers : ils vont porter les nitrates de soude du Chili à Newcastle ou à Hambourg, les houilles d'Australie à San Francisco, et ce trafic est aisément rémunérateur, comme le prouve l'exemple suivant : un navire part en mai 1902 d'un port de l'ouest de la France, se rend à Iquique et de là à Hambourg, où il est désarmé er mars 1903 ; alors que les gages de l'équipage se sont élevés à 31.500 francs, ce navire touche pour ce voyage plus de 100.000 francs de primes ; on comprend qu'il puisse se dispenser de chercher à s'assurer du fret.

Ce qui était infiniment plus regrettable, c'est qu'à cet accroissement de la marine à voile correspondait une diminution de la marine à vapeur : tandis que le tonnage des voiliers attachés au port du Havre passait de 20.000 à 28.000 ton., celui des vapeurs diminuait de 161.000 à 134.539. Pendant ce temps, le tonnage de la marine à voile anglaise diminuait de 600.000 ton. en cinq ans.

Ce n'était donc qu'une activité toute de commande, uniquement basée sur la course à la prime, mais qui ne reposait sur aucun besoin commercial évident. Même si les voiliers circulaient à vide, la prime suffisait à assurer aux armateurs un profit estimé de 12 pour 100 à 20 pour 100.

Le législateur n'avait réussi qu'à amener la

création d'une flotte inutile, ne répondant pas aux nécessités modernes, fort onéreuse pour le budget et ridiculisant quelque peu le pavillon français, malgré les incontestables progrès réalisés dans la construction des grands voiliers métalliques (on a vu la vitesse moyenne de l'un d'entre eux atteindre 15 nœuds à certaines journées).

Tels sont les deux graves défauts qui viciaient la loi.

2° Ses médiocres résultats

De nombreuses protestations s'étaient élevées contre ces mesures ; elles ne devaient pas tarder à être justifiées, d'autant plus qu'à cet accroissement factice de la marine à voile avait correspondu, durant cette période, un déclin de la marine à vapeur. Notre flotte à vapeur, qui était, en 1890, de 500.000 ton., n'est plus, en 1898, que de 486.000 ton. ; à partir de 1899, elle commence à se relever, probablement sur la perspective d'un changement de régime.

La diminution constatée avant 1898 porte sur la navigation de concurrence, et particulièrement sur la navigation au long cours, et n'est qu'insuffisamment contrebalancée par une augmentation de la navigation réservée, sur laquelle la loi n'exerçait aucune influence.

Cette diminution apparaît comme plus redoutable encore si l'on considère l'augmentation considérable subie dans le même temps par les flottes

à vapeur étrangères, dont l'énorme développement contraste d'une manière profonde avec notre quasi-stationnement.

La France, qui, avec ses 500.000 ton., occupait en 86 le troisième rang, passe au quatrième rang en 98, au cinquième en 1901 ; elle est dépassée par l'Allemagne, dont le tonnage passe (toujours pour la navigation à vapeur) de 653.000 t. en 86 à 969.000 t. en 1898, à 1.506.000 en 1901 ; par le Japon, dont le tonnage de 63.000 t. en 86 passe à 235.000 en 98, à 583.000 en 1901.

Si nous examinons le mouvement général de la navigation, nous voyons le tonnage total à l'entrée des ports de 19 millions en 86, atteindre, en 1901, 27 millions. Le trafic sous pavillon français ne s'accroît pendant cette période que de 300.000 t. sur une augmentation totale de près de 6 millions, mais le fret réservé à notre pavillon dans la navigation de concurrence, ne fait que décroître lamentablement; de 25 pour 100 en 93, elle tombe à 20 pour 100 en 1901. Quant aux lignes régulières non subventionnées, dont la loi de 81 avait singulièrement favorisé le développement, il n'en a point été créé de nouvelles pendant cette période.

Pour obtenir de tels résultats, la somme totale dépensée pendant la période d'application, de 1893 à 1901, a été de 151.031.800 francs. Sur ce chiffre, 46.755.800 francs ont été attribués à la construction et 104.276.000 à la navigation.

C'est une dépense annuelle de 16.781.300 francs; elle n'avait été, sous l'empire de la loi de 81, que de

10.134.700 francs ; c'est donc 6.300.000 francs de plus par an versés par le Trésor, tout cela pour faire obtenir une diminution sensible dans la part du pavillon national.

Tel est le bilan de cette loi, la plus mauvaise, évidemment, des lois de primes, loi contre la marine marchande, a dit M. Ch. Roux, son rapporteur ; les premiers, les constructeurs dans l'intérêt de qui elle était faite, ont reconnu qu'ils n'en ont pas retiré les bénéfices qu'ils escomptaient. Leurs représentants au Parlement ont, dès le début, déclaré qu'il fallait l'améliorer pour le bien commun.

III. La loi de 1902

1° Ses principales dispositions

Par décret du 26 février 97, une Commission extra-parlementaire était nommée, chargée de préparer un nouveau projet de loi ; elle comprenait des parlementaires, de hauts fonctionnaires et un certain nombre de délégués des armateurs et des constructeurs. Les conclusions de la Commission d'enquête furent à peu près intégralement reproduites dans le projet que le gouvernement déposa, le 14 novembre 1899 ; il n'y apportait que quelques modifications, visiblement inspirées par des raisons d'économie. Ce n'est que le 28 octobre 1901, que la Chambre commença la discussion du projet. Armateurs et constructeurs s'opposaient

avec plus de violence que jamais, et la discussion présenta tout le temps un caractère d'incohérence. La partie du projet autour de laquelle roula particulièrement la discussion, fut l'adoption de la nouvelle mesure protégeant les navires de construction étrangère : la compensation d'armement. M. Estier, qui en était l'auteur, l'avait fait adopter par la Commission ; elle était de nature à indemniser l'armement des charges administratives qui pèsent sur lui.

C'était briser le monopole de la construction française, bien que cette compensation dût toujours rester inférieure à la prime à la navigation accordée aux navires de construction française.

Les représentants des constructeurs à la Chambre, firent une opposition violente à cette disposition, qui faillit aboutir. Le 11 novembre, était adopté un amendement de M. de Mahy, portant : « toute prime aux navires de construction étrangère est et demeure supprimée ; aucune compensation ou protection n'est accordée aux navires construits à l'étranger », par 253 voix contre 235. C'était le retour au régime de 93, dont les déplorables résultats étaient évidents. (Il s'était pourtant trouvé un député pour déclarer que nous n'avions pas assez de voiliers ! alors qu'en 1899 la construction des voiliers atteignait, en France, 78 pour 100 de la construction totale, contre 4 pour 100 en Allemagne, et 1 pour 100 en Angleterre.) C'était la défaite complète des armateurs.

Mais, le lendemain, la Chambre se dégageait

avec la même désinvolture, et adoptait, sous forme d'addition, un amendement de M. Castelin, qui supprimait, en réalité, ce dont il était censé être le complément. Dès lors, les nouvelles tentatives des constructeurs échouent ; après trois jours de discussion, la Chambre adopte un nouvel article 2, dû à l'ingéniosité de la Commission, et qui institue définitivement la compensation d'armement.

Devant le Sénat, les attaques des constructeurs furent moins vives, mais le projet allait se heurter à de nouveaux obstacles, beaucoup plus difficiles à surmonter : le désir d'économie de la Haute-Assemblée. La concomitance de la prime à la navigation et de la compensation, l'élévation de la prime aux voiliers, allaient entraîner évidemment un accroissement considérable pour les finances publiques.

C'est dans ce sens que furent la plupart des amendements votés par le Sénat ; la durée du régime nouveau, qui était de 15 ans dans le projet de loi, est réduite à 10 ans ; le nombre d'années pendant lequel les primes doivent être payées de 15 à 12 ans ; une vitesse minima est imposée aux vapeurs, au-dessous de laquelle ils ne toucheront aucune prime.

Enfin, ce qui était plus grave, on fixait limitativement et par avance les sommes qui devaient être consacrées en tant que primes ou que compensation pendant la durée de l'application de la loi. Nous reviendrons plus loin sur cette disposition. Constatons que cette loi, « fruit d'une improvisa-

tion de séance », a dit M. Millerand, malgré la longueur des débats auxquels elle a donné lieu, était déjà sévèrement critiquée, avant même d'être appliquée, critique que les résultats devaient pleinement justifier. La loi fut définitivement promulguée le 7 avril 1902. Un décret d'administration publique, annoncé par les articles 7 et 35, parut le 10 septembre suivant.

Etudions maintenant le texte définitif de la loi.

A. *Compensation d'Armement*

Elle est attribuée à tout vapeur de mer de construction étrangère, en fer ou en acier, armé sous pavillon français pour le long cours ou le cabotage international, jaugeant plus de 100 tonneaux bruts, appartenant à des particuliers français ou à des sociétés dont le président et la majorité des membres du Conseil d'administration sont Français.

La compensation est fixée par jour d'armement administratif et par tonneau de jauge brute totale, pour la navigation au long cours, à :

0,05 par tonne jusqu'à 2.000 t.
0,04 par tonne de 2.000 à 3.000 t.
0,03 par tonne de 3.000 à 4.000 t.
0,02 par tonne au-dessus de 4.000 t.

La compensation d'armement à laquelle aurait droit un vapeur de plus de 7.000 tonnes, sera celle à laquelle aurait droit un vapeur de 7.000 t. Le nom-

bre de jours administratifs donnant droit à la perception de la compensation d'armement est fixée au maximum de 300 jours par an. L'armement administratif sera compté à partir du jour et seulement pendant le temps où le rôle de l'équipage sera complet, sauf le cas de force majeure ; il cessera par le désarmement.

La compensation d'armement ne s'appliquait donc qu'aux vapeurs.

Le cabotage international a droit aux deux tiers de la prime.

Critiques et avantages de la Compensation d'armement. — La compensation d'armement fut durement attaquée par les constructeurs. On peut ramener à trois les critiques qui lui étaient adressées :

1° Elle encourage les chantiers étrangers au détriment des chantiers français ; les navires auront intérêt à utiliser les chantiers étrangers, non seulement pour leur construction, mais aussi pour leurs réparations. Donner une prime spéciale à des navires construits à l'étranger, c'est évidemment frustrer la construction nationale d'une protection dont elle a tant besoin ; et, à l'appui de cette thèse, dit-on, les chantiers, sous l'influence de la loi de 93, sont passés de 35 à 67.

2° La compensation d'armement ne tient pas compte de la distance parcourue ; il suffit que le navire ait son équipage au complet pour toucher la prime. Dès lors, les armateurs n'auraient qu'à

laisser leurs navires immobiles dans les ports, ce qui détruirait tout bénéfice pouvant résulter de l'application de cette mesure.

3° Elle ne pourra manquer de provoquer des francisations fictives ; pour en jouir, les armateurs étrangers feront naviguer leurs navires sous pavillon français, ce qui, ajoute-t-on, créerait un véritable danger pour la marine nationale. En effet, ne verrait-on pas, au cas de guerre, les armateurs rappeler leurs navires, ce qui priverait la marine de guerre de tout appui de la part de la marine marchande.

C'est ainsi que, lors de la guerre hispano-américaine, les armateurs étrangers rappelèrent leurs navires armés sous pavillon espagnol, qui se réfugièrent dans les ports voisins étrangers, et l'Espagne se trouva, de ce fait, privée de bateaux pour assurer le transport des hommes et des bagages.

Les armateurs répondaient à cette argumentation :

1° La compensation sera toujours inférieure à la prime et les armateurs auront toujours avantage à s'adresser aux chantiers français, malgré la plus grande cherté des constructions. Plus il s'agira d'un navire de fort tonnage, plus ils auront intérêt à recourir à la prime plutôt qu'à la compensation. En effet, cette compensation, qui est égale à 29 pour 100 de la prime pour un navire de 1.000 t., n'est plus que de 26 pour 100 pour un navire de 4.000 t., de 22,5 pour 100 pour un navi-

re de 7.000 t., comme le prouve le tableau suivant :

Tonneaux	Primes à la navigation	Compensation d'armement
1.000	51.733	15.000
2.000	103.466	30.000
3.000	155.200	42.000
4.000	190.933	51.000
5.000	219.000	57.000
6.000	262.800	63.000
7.000	306.600	69.000

2° On ne peut soutenir que la compensation soit une prime à l'immobilité, car elle est beaucoup trop faible pour représenter les frais généraux d'un navire armé. On les estime, pour un navire de 3.000 t. de 12 à 1.500 francs par jour d'armement ; or, ce même navire toucherait, comme compensation d'armement, 140 francs par jour, c'est-à-dire à peine le 1/10 de ses frais. « Il ne pourra jamais venir à l'idée d'un armateur de faire le calcul qu'on lui prête », a dit M. Ch. Roux.

3° Enfin, il n'y a pas à craindre de voir se produire des francisations fictives ; pas davantage, nos navires, en cas de guerre, se réfugier dans les ports étrangers, comme lors de la guerre hispano-américaine. En effet, le capitaine et les trois quarts de l'équipage doivent être Français ; par conséquent, au jour de la mobilisation générale, ils viendraient plutôt se mettre aux ordres du gouvernement français et ne suivraient pas les instructions intéressées de leurs armateurs. D'ail-

leurs, sous l'empire de la loi de 1881, on n'a constaté aucun fait de ce genre, et pourtant la demi-prime était beaucoup plus élevée que la compensation d'armement.

Nous avons vu que la Chambre, à la suite d'une volte-face inattendue, refusa de céder aux exigences des constructeurs, mais, tout de même, impressionnée par leurs arguments, elle a exigé certaines garanties de la part de ceux qui la sollicitent : s'il s'agit d'une société, le président et la majorité des membres du Conseil d'administration doivent être Français. La loi a même prévu, au cas où il s'agirait de personnes interposées, la suppression des primes et la répétition des sommes indûment perçues, disposition sans portée, car l'état actuel de la législation sur les sociétés commerciales ne permettait pas de lui donner une sanction pratique.

En dehors de ces critiques, auxquelles la réponse était facile, on peut signaler, à l'actif de la compensation, de nombreux avantages.

En rendant possible l'acquisition de navires à l'étranger, elle permettra, en s'adressant au dehors, d'obtenir plus rapidement livraison des navires ; de remplacer immédiatement une unité qui ferait défaut dans le cas d'un navire qui disparaît par naufrage ou cesserait un service qu'on tient à conserver, dans le cas d'un fret nouvellement découvert qu'il ne faut pas abandonner à la marine étrangère. Le chantier français ne livrera le navire qu'au bout de 20 mois, tandis que l'indus-

trie anglaise peut le livrer en huit ou neuf mois. Mais, surtout, la compensation met l'armement à l'abri des exigences exagérées de la construction : désormais, le phénomène signalé plus haut, « la prime de navigation faisant fonction de prime à la construction », s'atténue considérablement ; d'abord, elle ne peut remplir ce rôle qu'au-dessus de la quotité atteinte par la compensation d'armement, quotité dont nous avons étudié plus haut les variations, c'est-à-dire dans les limites de 70 pour 100 ; mais, d'autre part, sous l'influence de la loi de 93, devant les perspectives fructueuses qu'elle ouvrait à la construction, de nouveaux chantiers s'étaient ouverts et la concurrence possible exerçait sur les exigences des constructeurs une influence des plus salutaires. Notons d'ailleurs que dans cet accroissement de chantiers, il s'agit surtout de chantiers pour les voiliers ; d'après M. Guillain, sur neuf sociétés existant en 1902, six ne construisaient que des voiliers et la plupart seraient même incapables de construire des vapeurs.

Le principe de la compensation admis, on peut critiquer son application : d'abord, pourquoi limiter à 300 jours par an l'armement administratif ? Economie budgétaire, et à la fois satisfaction accordée aux constructeurs. Enfin, le projet ne favorisait que les navires de petit tonnage, puisque la prime décroissait à partir de 3.000 t. et qu'elle n'augmentait plus avec les dimensions du navire au-dessus de 7.000 t.

B. — *La Prime à la Navigation*

Elle est fixée par tonneaux de jauge brute totale et par 1.000 milles parcourus, à 1 fr. 70 pour les vapeurs, comme pour les voiliers ; seulement, elle subit pour les premiers une décroissance annuelle de 0,04 pendant la première période de quatre ans, de 0,08 pour la seconde, de 0,16 pendant la troisième. Pour les seconds, une décroissance annuelle de 0,02, 0,04, 0,08, selon les périodes.

Pour les vapeurs jaugeant plus de 3.000 tonneaux bruts, le taux de la prime initiale sera diminué sur l'ensemble de la jauge totale de 0.01 par 100 t. ou fraction de 100 t., sans que le taux de la première année puisse descendre au-dessous de 1 fr. 50, jusqu'à 7.000 t. La prime, pour les vapeurs de plus de 7.000 t., sera celle à laquelle aurait droit un vapeur de 7.000 t.

Pour les voiliers jaugeant plus de 600 tonneaux bruts, le taux de la prime initiale sera diminué sur l'ensemble de la jauge totale de 0,10 par 100 t. ou fraction de 100 t. au-dessus de 600 t. jusqu'à 1.000 t. La prime pour les voiliers d'un tonnage supérieur à 1.000 t. sera celle à laquelle aurait droit un voilier de 1.000 t.

On estime, en effet, que ce sont les voiliers de moindre dimension qui méritent le plus de protection ; ils exigent un personnel proportionnellement plus nombreux ; ils supportent des charges plus

coûteuses ; enfin, ce sont ceux qui, à ce moment, faisaient le plus défaut à notre flotte. Du fait de la décroissance, la prime n'était plus que de 1 fr. 30 pour les navires de 1.000 t., pendant la première période, soit, pour les douze ans, en tenant compte des périodes successives, 13 fr. 36 par tonneau et par 1.000 milles, tandis que, sous l'empire de la loi de 1893 un navire du même tonnage aurait, dans les mêmes conditions, touché 14 fr. 30 de primes réparties sur une période de 10 ans seulement.

Enfin, les voiliers d'un tonnage supérieur à 1.000 tonneaux ne touchaient que la prime d'un voilier de 1.000 tonneaux. « C'était rendre impossible la construction de voiliers de plus de 1.000 tonneaux, s'était écrié M. Raynal. »

Evidemment, et les faits confirment cette prédiction, mais était-ce un mal de ne plus mettre en chantier des vaisseaux dont notre marine n'avait que peu de services à attendre, nous l'avons vu. Ne vaudrait-il pas mieux s'en réjouir, si les armateurs construisent à la place des vapeurs de grande dimension.

Pour les vapeurs la prime de 1 fr. 70 donne, pour la période de 12 ans, en tenant compte des dégressions annuelles par tonneau de jauge et par milliers de milles parcourus, 15 fr. 52.

Pour un navire de 4.000 tonneaux, la prime initiale n'est plus que de 1 fr. 60 ; elle tombe à 1 fr. 50 pour un navire de 5.000 tonneaux. La prime ne pouvant descendre au-dessous de ce chiffre reste proportionnellement la même jusqu'à 7.000 ton-

neaux. Au-delà de ce tonnage un vapeur ne touchera pas une somme supérieure à celle qu'il toucherait pour un navire de cette dimension.

Pourquoi cette limitation ? Toujours en vue de diminuer les charges du Trésor ; mais si cette limitation de tonnage avait peu d'inconvénient pour les voiliers, elle était regrettable pour les vapeurs, rendant impossible la construction de navires de plus de 7.000 tonneaux, à l'époque où les marines voisines s'enrichissaient d'énormes paquebots.

La navigation au cabotage ne touchait que les deux tiers des primes attribuées à la navigation au long cours. La prime devait être payée pendant 12 ans, à partir de la francisation pour tout navire construit pendant la durée de la loi.

C. *Dispositions communes aux primes et à la compensation*

D'abord, notons que tout navire construit en France, aura pour chaque voyage, à choisir entre la prime et la compensation.

Diverses dispositions introduites par le Sénat instituent une véritable prime à la vitesse en supprimant ou réduisant les primes pour les navires qui ne réalisent pas une vitesse donnée. Les primes (ou la compensation) subissent une réduction de 5 0/0 pour les navires à vapeur ayant réalisé aux essais en demi-charge une vitesse de moins de 12 nœuds, de 10 0/0 pour ceux ayant réalisé une vi-

tesse de moins de 11 nœuds ; ceux qui n'auraient pas réalisé une vitesse minimum de 10 nœuds seront exceptés de tout droit aux primes.

De même perdront tout droit aux primes les navires qui depuis leur départ d'un port français jusqu'à leur retour dans un port français n'auront pas transporté au moins le tiers de leur jauge, et ce sur le tiers au moins du parcours ; cette mesure, destinée à éviter les voyages sur lest, constituait un aveu des abus commis sous l'empire de la loi de 93, mais elle gênait considérablement la navigation d'escale, qui apparaissait comme de plus en plus fructueuse ; en sont de même exclus les navires qui, faisant à la fois du cabotage international et de la navigation réservée, escalent dans un port étranger sans y embarquer ou débarquer des marchandises représentant en tonnage d'affrètement le tiers au moins de leur jauge nette.

Par contre, des avantages sont accordés aux navires qui assurent des services réguliers dont le développement apparaissait comme d'une incontestable utilité, on organise le paiement intégral ; il s'applique aux armateurs prenant l'engagement d'exploiter pendant 5 ans une ligne de navigation sur un parcours non desservi par une ligne postale subventionnée, et leur donne le droit de demander une subvention annuelle fixe représentant la moyenne des sommes auxquelles ils auraient eu droit comme primes ou subventions.

Retenues. — D'après l'article 4, une retenue de

5 pour 100 des primes accordées à la navigation et à la compensation d'armement devra être prélevée au profit de tous les inscrits maritimes ; les sommes de ce prélèvement seront versées à la caisse de prévoyance des marins.

D'autre part, d'après l'article 11, il est prélevé une retenue de 6 0/0 sur le montant des primes à la construction, à la navigation, ainsi que de la compensation d'armement ; affectée pour deux tiers à la caisse de prévoyance des marins, pour un tiers à la caisse des Invalides de la marine. C'est, en somme, une retenue de 11 0/0 prélevée sur l'armement ; pratique détestable qui consiste à reprendre d'un côté ce qu'on donne de l'autre, contre laquelle s'est élevé M. Millerand en 1906 ; pratique qui introduisait des dispositions d'assistance dans une loi sur la marine marchande, où elles n'avaient que faire, comme le remarque M. Gareau.

Construction

Plus favorisée, elle ne subit que la retenue de 6 0/0.

Comme primes, elle reste sous l'empire de la loi de 93.

2° Limitations apportées a la loi de 1902

En somme, les dispositions de la loi de 1902 constituaient un progrès incontestable par rapport à

la loi de 93 ; elle aurait produit les plus heureux résultats sur la construction nationale, mais une double règle la viciait irrémédiablement ; on l'a appelée la limitation du crédit-tonnage et du crédit-argent.

L'article 7 fixait le maximum de tonnage admis à bénéficier de la loi à 500.000 tonneaux de jauge brute pour les navires à vapeur ; à 100.000 tonneaux pour les navires à voile. Dans le tonnage de 500.000 tonneaux pour les vapeurs, les navires de construction étrangère ne pourront être admis que dans la proportion des deux cinquièmes, et ceux de construction française le seront dans la proportion de trois cinquièmes.

Remarquons que s'il est interdit aux navires étrangers de dépasser cette limite de deux cinquièmes, il n'est nullement défendu aux navires français de dépasser les trois cinquièmes qui leur sont réservés et d'exclure complètement la construction étrangère. Le Conseil d'Etat, appelé à se prononcer, décida en ce sens.

En somme, la loi fixait en 12 ans le maximum de 600.000 tonneaux à être construits en France ou francisés, après avoir été construits à l'étranger, dont 300.000 pour les vapeurs de construction française ; 200.000 pour les vapeurs de construction étrangère, et 100.000 pour les voiliers ; ce n'était donc que de 50.000 tonneaux par an que pouvait s'enrichir la flotte française. Comme on évalue sensiblement au même chiffre le tonnage des navires mis chaque année hors d'usage, on voit

que la loi de 1902, du fait de cette première limitation, interdisait à notre marine toute augmentation pour ne lui permettre qu'un certain rajeunissement.

Mais non content de limiter le tonnage admis à bénéficier de la loi, le Sénat voulut limiter les crédits, qui pourraient être affectés aux dépenses résultant de son application.

Primitivement, la dépense totale pour les primes à l'armement était de 229.472.191 francs. Mais les mesures que nous avons étudiées : réduction de la loi de 15 à 12 ans ; réduction ou suppression de la prime pour les navires qui n'atteignaient pas une vitesse donnée, avaient entraîné une diminution de dépenses qu'on évaluait à 53.640.000 francs. Il restait donc environ 176 millions, chiffre encore trop exagéré ; et comme si nos honorables sénateurs n'avaient pas su que les devis étaient généralement inférieurs à la réalité, ils apprécièrent que la dépense totale ne devait pas dépasser 150 millions.

De trop longs parcours prévus pour les vapeurs, des constructions trop considérables présumées pour les voiliers, justifièrent, disait-on, cette nouvelle réduction de 26 millions.

Ces idées ont reçu leur application dans l'article 23 : « Le montant total des compensations d'armement et des primes à la navigation qui pourraient être payées en exécution de la présente loi, est limité au chiffre global de 150 millions, dont 15 millions pour les voiliers. »

Le chiffre des primes à la construction était de même déterminé limitativement par avance dans l'article 24.

« Le montant total de la prime à la construction pour les 300.000 tonneaux de vapeurs et les 100.000 tonneaux de voiliers prévus à la présente loi, ne pourra dépasser la somme de 50 millions, la dépense ne pouvant porter annuellement que sur une construction maximum de 50.000 tonneaux de vapeurs et 15.000 tonneaux de voiliers, non compris pour la première année les navires mis en chantier avant le 13 mars 1902. Dans le cas où le chiffre de 50.000 tonneaux pour les navires à vapeur ne serait pas atteint, la différence sera reportée d'année en année. »

Pour donner une sanction à cette limitation et ne pas engager des dépenses au-delà des délais prévus, la loi instituait la prise de rang. Les armateurs devaient s'inscrire sur des registres déposés à cet effet lorsqu'ils voulaient mettre un navire en chantier. D'après cette déclaration, on évaluait les primes que le navire, construit sur ces données, devait toucher en tenant compte d'un parcours moyen suffisamment long. (Ce parcours, en effet, ne pouvait être prévu exactement à l'avance.) Le jour où ces évaluations atteindront le total des crédits ouverts les inscriptions cesseront, et de la sorte, on sera sûr que les allocations auxquelles ont droit les navires ne pourront recevoir de réduction ou de suppression. Ceci devait, dans l'esprit du législateur, engager les prêteurs hypothé-

caires à placer leurs capitaux dans les affaires maritimes, l'assurance de toucher l'intégralité des primes devant permettre aux armateurs de faire face à leurs engagements.

Règlement d'administration publique. — Le règlement d'administration publique du 9 septembre 1902 qui précisait les conditions de la prise de rang, ne faisait qu'aggraver les défauts de la loi. La prise de rang devait être suivie de la mise en chantier dans les six mois du navire qui en faisait l'objet. Cette mise en chantier doit être effective ; elle est considérée comme telle, dès que la quille du navire est montée sur cale ou que la moitié au moins des matériaux destinés à la membrure et au bordé du navire, sont réellement approvisionnés sur le chantier.

Enfin, toujours pour éviter les prises de rang fictives, les navires une fois mis en chantier, doivent être francisés dans un certain délai :

Neuf mois pour les navires à voiles ;

Dix-huit mois pour les navires à vapeur d'un tonnage brut inférieur ou égal à 3.000 tonneaux ;

Deux ans pour les navires à vapeur d'un tonnage brut supérieur à 3.000 tonneaux.

Nous verrons plus loin les regrettables conséquences que ces rigoureuses prescriptions devaient entraîner pour nos chantiers de construction, en particulier.

3° Echec de la loi de 1902

Dès l'année 1905, la loi devait avoir épuisé ses effets ; et si elle avait, dans cet intervalle, amené une activité fébrile des chantiers, elle allait provoquer à partir de là, un brusque arrêt des constructions navales. Son échec infaillible résultait du défaut de concordance entre ce qu'on a appelé le crédit-tonnage et le crédit-argent.

En effet, la loi avait fixé le tonnage des navires appelés à bénéficier de la loi à 600.000 tonneaux ; c'était le crédit-tonnage. Or, en appliquant les données de la loi, on pouvait fixer par tonneau de jauge et pour la durée de la loi, les primes à 341 francs pour les voiliers ; à 592 francs pour les vapeurs et la compensation d'armement pour les vapeurs étrangers à 137 francs. C'est-à-dire que pour correspondre au tonnage prévu, les sommes nécessaires étaient :

pour les voiliers	100.000×341 =	34.100.000 fr.
pour les vap. français	300.000×592 =	177.600.000 fr.
pour les vapeurs étrang.	200.000×137 =	27.000.000 fr.

Soit au total : 238 millions environ.

(Notons que la possibilité de construire des vapeurs français dans une plus grande proportion pouvait accroître encore cette somme.)

Mais l'article 23 avait, nous l'avons vu, fixé le crédit-argent au maximum de 150 millions, à répartir sur les navires dans l'ordre de la prise de rang.

La différence entre le crédit-tonnage et le crédit-argent était donc de 88 millions, au détriment de celui-ci, et encore devait-il, en vertu des articles 11 et 12, subventionner certaines unités antérieures.

Dès que ce défaut de concordance est apparu, il s'est traduit, en fait, par un véritable rush : les armateurs, afin d'occuper sur les registres de la prise de rang une place leur permettant de jouir du crédit-argent, se sont hâtés de faire leurs commandes, et dès le 20 décembre 1902, c'est-à-dire moins d'un an après le vote de la loi, les prises de rang épuisaient, d'après l'évaluation qui en avait été faite au fur et à mesure, les crédits de 150 millions accordés par la loi. Et combien sommes-nous loin des 600.000 tonneaux sur lesquels on avait compté, puisque pour arriver à ce résultat, il avait suffi de l'inscription de 273.078 tonneaux, se décomposant ainsi :

Pour les voiliers : au lieu des 100.000 t.	prévus.	4.041
Pour les vapeurs : au lieu des 300.000 t.	prévus.	233.544
Pour les étrangers : au lieu des 200 000 t.	prévus.	35.636

On le voit, ce sont les vapeurs français, pour lesquels la loi de 1903 contenait les plus heureuses innovations, qui se sont le plus rapprochés des évaluations primitives ; mais comme ils étaient précisément les plus protégés, à l'excès prétend M. Caillaux, ils ont épuisé plus rapidement encore les crédits prévus.

Cette précipitation avait empêché la compen-

sation d'armement, de jouer comme elle l'aurait fait, si la loi avait produit effet normalement. Faut-il en conclure au peu d'utilité de la compensation ? Nullement, car elle était précisément destinée à permettre aux armateurs de se plier plus facilement aux exigences du marché, à accaparer les frets immédiatement disponibles. Mais les armateurs n'étaient pas entrés dans toutes ces considérations ; ne voyant que la course à la prime, ils ne s'étaient préoccupés ni des conditions du marché, ni des besoins de leur matériel.

Donc, si l'on s'en tient au régime de 1902, pas un seul tonneau en sus des 280.000 tonneaux précités ne peut jouir des effets de la loi : 280.000 tonneaux en 10 ans, 28.000 tonneaux par an. Or, le déchet annuel provenant de la mise hors d'usage des vieux navires est évalué à 60.000 tonneaux par an. Notre marine allait donc s'appauvrir, sous l'influence de cette loi, de 300.000 tonneaux, malgré une dépense de 200 millions, supérieure à celle résultant des lois de 81 et de 93 !

Mais une conséquence encore plus désastreuse devait résulter du règlement d'administration publique, qui avait accompagné la loi. Il imposait l'obligation pour les navires inscrits d'être construits dans un certain délai : neuf mois pour les voiliers, dix-huit mois ou deux ans pour les vapeurs selon le tonnage. Or, le registre des prises de rang ayant été clos le 20 décembre 1902, c'est deux ans après au plus tard, c'est-à-dire fin 1904 que les constructions devaient être terminées ;

c'était, après cette date, le manque de travail absolu pour les chantiers ne construisant que des navires commerciaux, le chômage forcé pour les ouvriers qui y sont employés.

La durée de la loi, qui était prévue pour 12 ans, ne devait pas excéder deux années : « Nous touchons là, dit M. Millerand, un péril pressant qui menace nos industries maritimes, et auquel notre devoir est de proposer à temps un remède efficace. »

Résultats de la loi de 1902

L'avortement de la loi était complet. Quelle a, du moins été son influence sur la marine française jusqu'à la loi de 1906 ? Notre flotte à vapeur passe de 1.299 navires jaugeant 547.000 tonneaux en 1901, à 1.383 navires jaugeant 585.000 tonneaux en 1903, et à 1.471 navires jaugeant 711.000 tonneaux en 1905.

C'est pour cette période de quatre ans un accroissement de 164.000 tonneaux de vapeurs, et de 112.000 tonneaux de voiliers, accroissement considérable évidemment, mais qui apparaît comme dérisoire si l'on regarde les progrès accomplis à la même époque par les diverses marines européennes ou extra-européennes. Aussi, la part du pavillon français dans le mouvement total des ports, ne cesse de décroître durant cette période : de 21 pour 100 en 99, elle tombe à 20 pour 100 en 1900, à 19 pour 100 en 1901, à 18 pour 100 en 1902.

Le mouvement général de la navigation subit pendant la période 1901-1905 une augmentation de 6 millions et demi de tonneaux, mais sur ce chiffre la part du pavillon français n'est même pas de 2 millions, et encore plus de la moitié de l'augmentation porte sur la navigation réservée et échappe, par conséquent, aux influences de la loi.

Pour la construction, les effets de la loi de 1902 furent plus appréciables ; une proportion plus en rapport avec les besoins économiques modernes s'établit entre la construction des vapeurs et celle des voiliers ; alors qu'en 1901, les vapeurs ne comptaient dans les constructions que pour 12.000 tonneaux sur un total de 65.000 tonneaux, nous constatons pour l'année 1903, une construction de 75.560 tonneaux de vapeurs contre 19.200 tonneaux de voiliers ; en 1904, de 93.000 tonneaux de vapeurs pour 67.000 tonneaux de voiliers.

« Ne serait-ce qu'à ce point de vue, dit M. Ricquoir, la loi de 1902 a rendu de grands services à la construction. » On peut se demander si c'est un bon service, puisque cette surproduction provenait d'un excitant factice, qui allait brusquement cesser et qui devait avoir des conséquences d'autant plus fâcheuses pour la construction que le développement de cette industrie aurait été, momentanément, plus grand, les chantiers plus importants, les ouvriers employés plus nombreux.

Le meilleur résultat a été de permettre aux chantiers de se perfectionner dans la construction des vapeurs, au point de construire par série, comme

les chantiers anglais ; en 1904, les chantiers de la Loire livrent 5 cargos identiques, de 5.800 tonnes.

On ne peut nier toute heureuse influence à la loi de 1902 ; elle constituait en tout cas un progrès considérable par rapport à la loi de 93 ; elle dotait la France d'une véritable flotte de vapeurs, dont elle avait un énorme besoin.

Elle ne saurait donc être critiquée en elle-même, quelque opinion qu'on ait sur le système des primes, si cette double limitation du crédit-tonnage et du crédit-argent n'était venue en paralyser les effets.

M. Caillaux déclare que ce fut une disposition de prudence budgétaire, sans laquelle le mouvement de construction des vapeurs aurait pris des allures disproportionnées, quelque chose d'analogue à ce qui s'était produit pour les voiliers en 1893.

Nous aimons mieux croire, avec M. Millerand, que, sans cette disposition, la loi de 1902 aurait été plus efficace.

Les armateurs et constructeurs, s'ils eussent été plus libres, auraient espacé commandes et constructions dans un délai plus large ; on aurait moins construit au début de la loi, on aurait construit sans interruption jusqu'à la fin.

CHAPITRE VI

LA LOI DE 1906

I. Projet de la Commission extra-parlementaire

La Commission extra-parlementaire, nommée le 5 novembre 1903, se composait de membres du Sénat, de la Chambre, du Conseil d'Etat, des administrations publiques intéressées, des Chambres de commerce, des délégués de l'armement et de la construction ; le rapporteur était M. Millerand ; son but était d'étudier le problème de la marine marchande et d'apporter une solution aux diverses questions qu'il soulève. La Commission ne s'occupa pourtant que des primes, les autres questions exigeant, paraît-il, des études longues et difficiles.

On ne pouvait songer à remettre en vigueur la loi de 1902, en se bornant à proposer de nouveaux crédits, qui eussent assuré son fonctionnement.

Dès lors, il s'agissait de concilier les deux données du problème : 1° protection plus considérable pour notre marine, rendue nécessaire par les causes que nous avons étudiées ; 2° non-aggravation des charges du Trésor.

On s'en prit au phénomène d'incidence, qu'on

avait signalé comme viciant irrémédiablement les lois précédentes : la prime à la navigation faisant fonction de prime à la construction. N'y avait-il pas, par suite de cette incidence, une partie de la prime qui ne profitait ni à l'armement ni à la construction ? Nous l'avons déjà indiqué : le fait de faire l'avance de la prime à la construction entraînait pour l'armateur un accroissement des charges accessoires : charges d'assurances, charges de rémunération du capital.

M. Millerand insiste sur ce point : « Une bonne partie de la prime à la navigation perçue par l'armateur, aboutit en fin de compte dans la poche des banquiers ou des assureurs. »

Et voici un exemple qui montre l'importance de cette partie de la prime ainsi détournée de son but :

Un cargo-boat de 5.000 tonneaux se paye 1 million 200.000 francs en Angleterre et 1.800.000 francs en France, soit un supplément pour l'armateur français de 600.000 francs ; mais à ce supplément de prix d'achat, il faut ajouter à titre de charges accessoires : la rémunération de ce supplément pendant une période de 20 ans, considérée comme la durée normale du navire, soit, à 5 0/0 : 600.000 francs ; et l'assurance correspondant à ce supplément de prix, soit toujours, pendant 20 ans, et au taux moyen de 3 fr. 50 0/0 de la valeur centrale : 420.000 francs.

C'est donc une surcharge de plus d'un million pendant la durée d'exploitation du navire que va

avoir à supporter l'armateur, surcharge presque égale aux primes auxquelles il aura droit. Sous l'empire de la loi de 1902, on peut évaluer à environ 2.800.000 francs les primes que perçoit un cargo de 5.000 tonneaux.

La surélévation de prix du navire entraîne pour l'armateur une charge de 1.600.000 francs, mais sur cette somme, la construction ne perçoit que 600.000 francs, tandis que plus d'un million bénéficie aux intermédiaires : banquiers et assureurs.

Il fallait donc éviter ce phénomène d'incidence, et pour cela séparer complètement le régime de la construction et le régime de l'armement. Il fallait, en somme, accorder à la construction une protection suffisante pour l'empêcher de majorer ses prix vis-à-vis de l'armement français.

Cette protection devait être l'équivalent, non seulement des droits de douane, mais aussi des frais et charges supplémentaires, représentant la différence du prix de revient d'un navire en France et en Angleterre, d'où nous venaient presque tous les bâtiments achetés à l'étranger.

Un comité de vérification, à la tête duquel se trouvaient MM. Doumer, Colson, Charles Laurent, fut désigné pour contrôler les opérations de la commission, au sujet de l'appréciation de la valeur de ces charges.

A. Pour la construction

Nous avons vu plus haut les causes d'infériorité de la construction française : cherté des matières premières, faible productivité de la main-d'œuvre, insuffisance des commandes. Si l'on ne peut exactement évaluer les charges résultant des deux dernières causes, on peut les apprécier pour la première à 60 francs par tonneau de jauge, au cas où le droit de douane joue pleinement.

La commission a cherché ensuite à établir directement la différence entre le prix de revient d'un navire en France et en Angleterre.

Des documents consultés : devis originaux émanant des chantiers anglais et français ; tableau des prix des navires dressé par la Direction générale des Douanes ; recherches de M. l'inspecteur des Finances Quénot, chargé de ce soin par le comité de vérification ; il ressort que le prix de vente moyen du tonneau de jauge est, en Angleterre, de 249 francs ; en France de 348 francs ; soit une différence en plus, du côté de la France, de 99 francs.

Il faut tenir compte, en plus de ces 99 francs, de la prime déjà existante de 76 francs par tonneau de jauge ; c'est donc au chiffre total de 175 francs qu'il fallait fixer la prime pour permettre aux chantiers français de construire dans les mêmes conditions que les chantiers anglais.

Pourtant, après ce minutieux travail d'estimation, la Commission jugea bon de fixer la prime à 172 fr. 50 seulement, comprenant à la fois, dans ce chiffre, la prime par tonneau de jauge et par 100 kilos de machines.

Partant de ces chiffres, voici quels étaient les projets de la Commission :

Pour les bâtiments à vapeur, commandés par des armateurs français, prime initiale de 172 fr. 50, décroissant annuellement de 3 fr. 50 pendant 15 ans. La loi devant avoir une durée de 20 ans, la prime aurait été réduite à 120 francs pendant les cinq dernières années.

Il s'agissait ensuite de répartir la prime entre la coque et la machine : elle était fixée à 145 francs pour la coque, devant subir une réduction annuelle de 3 francs qui la ramènerait à 100 francs au bout de 15 ans et à 27 fr. 50 pour les machines avec décroissance de 0 fr. 50 qui devait la ramener à 20 francs au bout de 15 ans.

La Commission supprimait la retenue de 6 0/0 stipulée au profit de la Caisse des invalides de la marine, considérant qu'il est également contraire à la réalité de faire paraître comme étant données au constructeur, des primes dont une partie sert à alimenter un service d'Etat ; ou, comme versées par les constructeurs aux institutions d'assurances maritimes, des subventions dont la charge est supportée par le Trésor Public.

Pour les navires à voiles la Commission, rompant avec les usages antérieurs des lois de primes, pro-

posait des subventions bien inférieures : la prime initiale était fixée à 95 francs, avec une diminution annuelle de 2 francs, destinée à réduire la prime à 65 francs pour les 5 dernières années d'application de la loi.

Pour les navires en bois, elle proposait le maintien des dispositions de la loi de 93, c'est-à-dire 40 francs pour les bâtiments de plus de 150 tonneaux et 30 francs pour les bâtiments de moins de 150 tonneaux.

La Commission prenait des mesures pour éviter que les navires construits désormais en France aux mêmes conditions que dans les pays voisins ne fussent ensuite livrés aux marines étrangères au lieu de venir accroître le tonnage du pavillon français.

Pour cela, elle instituait un système d'échelonnement des primes : sept dixièmes seulement de la prime totale étaient payables à l'achèvement du navire ; pour le reste, deux dixièmes étaient payables au bout de la première année, un dixième au bout de la seconde, si au bout de ce laps de temps le navire voguait toujours sous pavillon français.

Les navires affectés au cabotage international, qui jusque-là n'avaient bénéficié que des primes à la construction et étaient surtout composés de vieux navires construits en Angleterre, devaient recevoir le même taux de primes que ceux affectés à la navigation au long cours ; la distinction entre les deux classes de navires étant, dit la Commission, assez fragile.

Pour les navires postaux, construits par application des contrats actuellement en cours, ils continueront à ne bénéficier que de la loi de 93.

Si un navire, ayant touché des primes résultant de la nouvelle loi, était affecté à un service postal subventionné, il subira pendant la durée de cette affectation une retenue égale aux deux tiers de la part de subvention postale afférente au service effectué.

Tel est le régime que la Commission proposait pour la construction ; constatons qu'elle s'était entourée, pour l'établir, de toutes les garanties désirables pour apprécier aussi exactement que possible les sommes nécessaires aux constructeurs, afin de livrer les navires au même prix que les chantiers étrangers, en réalisant un bénéfice raisonnable.

B. Pour l'armement

La Commission pose en principe que les primes à la navigation doivent être l'équivalent des charges administratives spéciales qui pèsent sur l'armement.

Ce sont les lois, décrets, règlements limitant la liberté des armateurs français ou leur constituant des obligations auxquelles leurs concurrents étrangers ne sont pas soumis. Nous avons étudié ces charges parmi les causes de décadence.

La Commission, notons-le, avait mis à l'étude la suppression ou la compensation de ces char-

ges, mais elle se mit rapidement d'accord avec les armateurs sur l'impossibilité où l'on était de les supprimer, et par conséquent, l'obligation de les compenser. Elle prend d'abord une série de mesures accessoires destinées à donner satisfaction aux armateurs :

Elle supprime la retenue de 11 0/0 au profit des institutions d'assistance, qui grevait les primes à l'armement en vertu de la loi de 1902, comme elle avait supprimé la retenue de 6 0/0 qui grevait la construction.

Elle supprime la limitation du nombre de jours d'armement administratif, fixée arbitrairement à 300 par la loi de 1902, et décide que la compensation sera calculée d'après la durée effective de l'armement administratif.

Les primes à la navigation sont désormais, par application des principes ci-dessus, désignées sous le nom de compensation d'armement ; elles sont appliquées aux navires étrangers aussi bien qu'aux navires français, à condition qu'ils soient âgés de moins de deux ans au moment de leur francisation.

Cette mesure s'explique aisément par les dispositions précédentes, qui permettaient aux chantiers français de travailler aux mêmes conditions que les chantiers étrangers ; désormais les armateurs peuvent s'adresser à l'étranger aussi bien qu'en France, mais la loi a calculé les primes de telle sorte qu'ils n'auraient aucun intérêt à le faire.

Les navires affectés au cabotage international,

qui ne touchaient que les deux tiers de la prime sous la loi de 1902, sont, à l'avenir, assimilés à ceux effectuant la navigation au long cours. Pour compenser les augmentations de charges résultant de cette extension de prime au point de vue des finances publiques, les primes accordées aux navires d'un tonnage inférieur à 3.000 tonneaux subissaient une réduction.

Il fallait ensuite fixer le taux de la compensation, de telle façon qu'il tînt compte de la vitesse.

En effet, la prime à la navigation, dont l'un des coefficients était le nombre des milles parcourus, variait en fonction de la vitesse, et il pouvait en résulter une différence du simple au double, du cargo qui fait annuellement 35.000 milles, au paquebot qui en fait, pendant le même temps 70.000. La compensation, au contraire, basée sur le nombre de jours d'armement administratif, n'était nullement liée à la plus ou moins grande augmentation de vitesse.

Si on ne voulait pas amener la ruine des paquebots rapides, que le régime des primes avait permis de mettre en service, il fallait prévoir une augmentation de subvention proportionnelle à la vitesse, d'autant plus forte que les exagérations de vitesse entraînent des dépenses considérables (la dépense croît, d'après M. Roux, comme le carré des vitesses).

C'est ce que fit la commission :

Le navire type, jouissant de la prime normale,

était celui qui avait réalisé 12 nœuds aux essais en demi-charge.

La prime subissait ensuite une réduction de 5 0/0 pour les bâtiments ayant réalisé de 11 à 12 nœuds ; de 10 0/0, de 10 à 11 nœuds ; de 15 0/0, de 9 à 10 nœuds ; elle était complètement supprimée pour ceux ayant réalisé une vitesse inférieure à 9 nœuds.

Par contre, elle était majorée de 10 0/0 au-dessus de 13 nœuds ; de 20 0/0 au-dessus de 14 nœuds ; de 40 0/0 au-dessus de 15 nœuds ; de 80 0/0 au-dessus de 16.

Quant à la compensation normale, dont devaient jouir les navires réalisant aux essais en demi-charge une vitesse de 12 à 13 nœuds, elle était fixée à :

0,04 par tonneau jusqu'à 3.000 t.
0,03 — en sus de 3 à 6 000 t.
0,02 — en sus de 6.000 t.

C'était, en somme, avec une légère réduction, la compensation d'armement que la loi de 1902 accordait aux navires étrangers. La prime que devaient toucher les voiliers était inférieure à celle-ci ; on considérait, en effet, que leurs conditions d'exploitation étaient moins onéreuses que celles des vapeurs : elle était fixée à :

0,03 par tonneau jusqu'à 500 t.
0,02 par tonneau en sus de 501 à 1.000 t.
0,01 par tonneau en sus au-dessus de 1.000 t.

Cette assimilation des navires étrangers aux

navires français aurait, pensait la Commission, entre autres avantages, d'éviter l'encombrement de notre marine par de vieux bateaux étrangers, comme cela s'était produit sous l'empire des lois précédentes.

En vue d'éviter les dépenses que la superposition des lois de 1893, de 1902 et de la nouvelle loi, pouvait entraîner pour le Trésor, la Commission proposait de limiter jusqu'à l'expiration des effets de la loi de 1902, la jauge brute des bâtiments pouvant recevoir les primes à la construction instituées par la nouvelle loi à 50.000 t. par an pour les vapeurs, à 15.000 t. par an pour les voiliers.

Les navires percevant des primes du fait des lois déjà existantes, étaient maintenus sous le régime auquel ils étaient soumis ; toutefois, ceux ayant fait l'objet d'une prise de rang, conformément aux dispositions de la loi de 1902, avaient la faculté d'opter pour la loi nouvelle, mais les crédits alloués à la suite de cette option seraient imputés sur la loi de 1902, jusqu'à concurrence des sommes pour lesquelles ils étaient inscrits en rang utile, à la date de l'option.

II. Modifications apportées par le Gouvernement et la Commission du budget

Le Gouvernement réduisit sur deux points les propositions de la Commission extra-parlementaire.

Quant à l'accroissement proportionnel à la vitesse, des primes à la navigation, il était fixé au maximum de 30 pour 100 et devait s'appliquer indistinctement à tous les navires réalisant plus de quinze nœuds aux essais en demi-charge. Cette limitation était appuyée d'une double justification :

a) D'une part, les accroissements de vitesse réalisés chaque jour font entrevoir la possibilité d'augmentations encore plus considérables dans une période relativement courte. Si l'obtention de vitesses supérieures à 16 nœuds venait à se généraliser, il en résulterait un énorme accroissement de charges pour le Trésor, d'après le projet de la Commission.

b) Cette limitation ne peut, d'autre part, avoir des inconvénients, car les navires réalisant des vitesses supérieures à seize nœuds sont presque toujours des paquebots-poste, qui touchent une subvention par ailleurs.

La deuxième réduction, opérée par le Gouvernement, portait sur la durée de la loi, qu'il proposait de ramener de 20 à 12 ans.

En effet, disait-on, l'expérience des lois précédentes constitue un argument en faveur de cette restriction ; d'ailleurs, les lois de 93 et de 1902 n'avaient primitivement qu'une durée de 12 ans ; quant à la loi de 1902, à laquelle le législateur avait imparti une durée de douze ans, il avait fallu la remanier moins de deux ans après sa mise en application. Une prime, fixée à l'avance pour-

rait, dans un temps relativement court, ne plus être conforme à la réalité des choses, aux conditions du marché mondial. Or, le projet de la Commission, bien que prévoyant une série de dégressions successives, laissait la prime hors de portée de toute modification pendant une période de cinq ans.

Le Gouvernement proposait, comme conséquence de la réduction de la durée de la loi, une dégression plus rapide, qui ramenât la prime à la construction au taux de 120 francs, prévu par la Commission au bout de dix ans au lieu de quinze ans.

Dans ce but, la décroissance annuelle de la prime était fixée à 4 fr. 50 pour la coque, 0 fr. 75 pour les machines quant aux vapeurs ; à 3 francs pour les voiliers.

Le projet de loi déposé par le Gouvernement fut examiné à la commission du budget et fit l'objet d'un remarquable rapport de la part de M. Baudin.

Non content d'étudier le projet de loi ou de motiver les réformes que la Commission avait cru devoir y apporter, il étudie la situation de la marine française dans le monde ; il montre le pavillon français successivement chassé par ses concurrents étrangers de Roumanie comme du Mexique, de Constanza et de Bourgas, comme de Vera-Cruz et de Tampico. « Puisque, dit-il, malgré de communes difficultés pour les industries des Transports maritimes, les nôtres en général

périclitent, les autres au contraire prospèrent et se multiplient, il faut bien admettre qu'une secrète vertu que nous ne possédons pas explique le succès de nos rivaux et leur donne le pas sur nous. »

Et M. Baudin critique l'incurie des armateurs, leur défaut de méthode, leur manque de savoir-faire. Contre de telles causes d'échec, le remède ne peut être évidemment dans une loi de primes ; mais M. Baudin, qui a inséré dans son rapport une critique très serrée du système des primes, reconnaît, en fin de compte, que la marine marchande ne peut, à l'heure actuelle, se soutenir sans leur secours, et que si on veut que la France continue à faire figure de nation maritime, il faut bien conserver le système des primes, si imparfait soit-il.

La Commission du budget ne proposait d'ailleurs que quelques modifications sur la durée de la loi et le mode de calcul des primes ; comme elles ne furent pas adoptées par la Chambre, nous n'y insisterons pas.

III. Discussion et vote de la loi par les Chambres

La discussion commença devant la Chambre le 17 novembre 1905. Défendu par M. Thierry, par M. Baudin, rapporteur de la Commission du budget, par M. Millerand, rapporteur de la Commission extra-parlementaire, le projet fut vigoureusement combattu par MM. Girod et Bouhey-Allex, et sur-

tout M. Caillaux, qui prononça, à cette occasion un grand discours, formidable réquisitoire contre le système des primes.

Nous étudierons dans un chapitre suivant les critiques générales adressées au système, mais voyons les reproches spéciaux adressés au projet de loi.

Au point de vue de la construction :

Les primes payées de ce chef, disait-on, pourront parfaitement profiter à des armateurs étrangers ; en effet, dès la première année, les constructeurs pourront se contenter de la subvention égale au 7/10 de la prime totale, dont pourront bénéficier les navires immédiatement livrés à l'étranger. Mais la somme équivalente à ces 7/10 est légèrement supérieure au taux de 120 francs, qui représente, d'après le projet même, le taux normal auquel doit descendre et s'arrêter la prime. Par suite de la production intensive résultant de la loi de 1902, les armateurs français sont largement pourvus ; ils n'achèteront rien ou presque rien les matières premières, et les constructeurs seront obligés de vendre des navires à bas prix à l'étranger.

Il arrivera alors ce qu'il est advenu pour la marine à voile : les vapeurs construits à grands frais avec les primes, iront à l'étranger faire concurrence aux armateurs français.

Au point de vue des primes à la navigation :

Les armateurs toucheront, à titre de compensation d'armement, une subvention supérieure à celle qu'ils touchaient jusque-là. D'après les calculs mêmes fournis par la Direction de la Marine marchande, cette subvention dépasse de 18 pour 100 les charges qui pèsent sur l'armement.

Enfin, c'est une lacune du projet de ne pas obliger les navires à naviguer ; au lieu de voir des bâtiments naviguer sur lest, on les verra rester immobiles dans les ports.

Les défenseurs du projet de loi répondaient que la crainte de voir la loi favoriser la construction pour les marines étrangères était peu fondée.

Le constructeur qui s'aviserait de livrer dans ces conditions, perdrait, pendant deux ans, non seulement les 3/10 des primes, mais encore les frais d'assurance et d'amortissement ; il ne pouvait donc y avoir place que pour une opération peu fructueuse.

Il n'était pas davantage à redouter de voir les navires rester immobiles dans les ports, les dépenses quotidiennes d'un navire armé étant plus élevées que la compensation qu'il aurait à toucher. (Nous avons déjà étudié cet argument à propos de la compensation d'armement de la loi de 1902.)

Contre-projet Carnaud. — M. Carnaud et plusieurs autres députés des ports avaient déposé un contre-projet intéressant.

La prime initiale à la construction était dimi-

nuée, mais une surprime était créée au bénéfice des constructeurs qui auraient abrégé les délais de construction. C'était dans le but d'encourager la réfection de leur outillage, dont la défectuosité apparaissait d'une manière frappante, si on le comparait à celui des chantiers d'Allemagne, d'Angleterre ou d'Ecosse.

Pour l'armement, une surprime était aussi instituée, proportionnelle à la quantité supplémentaire de fret transportée, comparativement à l'année précédente, par chaque navire de France aux colonies ou à l'étranger et vice-versa, proportionnelle également à la distance parcourue. Enfin, les armateurs et Compagnies de navigation recevaient une subvention plus considérable au cas où ils éprouveraient du déficit dans l'exploitation de lignes nouvelles par eux créées à partir de la promulgation de la loi. Une Commission de contrôle, nommée par les ministres intéressés, serait chargée d'apprécier ce déficit, comme l'accroissement de fret.

Le Gouvernement et la Commission repoussèrent le contre-projet, en invoquant la difficulté qu'entraînerait son application :

Pour la surprime à l'armement, il serait impossible à une Commission adimnistrative de juger en cette matière ; l'abondance ou la rareté du fret dépendant d'une foule de considérations qui lui échapperaient.

Pour la construction, le système aboutirait à des inégalités choquantes entre des chantiers dif-

féremment outillés au moment de la promulgation de la loi ; il risquerait de favoriser les chantiers dont l'organisation était la plus défectueuse, puisqu'une amélioration quelconque justifierait l'octroi d'une surprime, et ceux n'existant pas en 1905 n'auraient-ils droit à aucune surprime ? Enfin, le but même du système, qui était d'amener une plus grande rapidité de fabrication, était en opposition avec les dispositions de la loi, établissant une limitation de la totalité de la jauge primée. Or, le ministre des finances avait déclaré qu'il était impossible de supprimer cette limitation.

M. Carnaud répondit que ce n'étaient là que des objections peu importantes et que, par contre, il y avait un intérêt primordial pour le Parlement à être renseigné sur ce qui se passe dans les chantiers de construction, comme à surveiller de près les opérations des armateurs. C'est la même idée qu'a invoquée M. Caillaux pour justifier son projet de convention avec les Messageries.

Néanmoins, la Chambre estimant, comme on le lui demandait, qu'il serait téméraire de fausser, de troubler ou même de détruire par des conceptions imprudentes ou fantaisistes, l'équilibre économique et financier d'un projet de loi laborieusement élaboré par des hommes compétents, repoussa le contre-projet Carnaud, ainsi que la plupart des amendements déposés.

Indiquons, en outre des innovations que nous avons signalées, quelques dispositions accessoires

du projet, les unes analogues à celles que nous avions déjà trouvées dans les lois précédentes.

Pour bénéficier de la compensation d'armement, les navires devaient, d'après l'article 5, justifier qu'ils ont transporté depuis leur départ d'un port français jusqu'à leur retour dans un port français, une quantité de marchandises représentant en tonneau d'affrètement, au moins le tiers de leur jauge nette, et ce sur le tiers au moins du parcours effectué.

Pour les navires qui n'auront pas transporté la moitié au moins de leur jauge nette sur la moitié au moins du parcours, le taux de la compensation d'armement sera réduit de 10 pour 100.

Un amendement de M. Thierry vint modifier en ces termes l'article 18 de la loi, relatif aux conditions du travail et aux sanctions à prévoir dans le cas où les prescriptions réglementant cette matière ne seraient pas appliquées. Les infractions aux prescriptions concernant les conditions de travail, la sécurité et l'hygiène à bord, relevées par les autorités compétentes, pourront entraîner, suivant leur gravité, et dans les cas de récidive, la suppression ou la réduction par fractions de un ou plusieurs vingtièmes de la compensation d'armement.

Ces retenues pourront être exercées indépendamment des poursuites qui seraient intentées aux délinquants pour infractions aux lois et règlements en vigueur.

Les constructeurs ne bénéficieront de la prime

établie, que tout autant qu'ils n'auront pas dans leurs chantiers, plus de 10 pour 100 d'ouvriers étrangers.

Enfin, pour parer aux inconvénients signalés par M. Caillaux, les navires devront justifier par jour d'armement administratif, d'un parcours moyen fixé à 35 milles pour les voiliers, variant de 90 à 55 milles pour les vapeurs, suivant la vitesse réalisée aux essais en demi-charge.

Primes et compensation d'armement ne s'appliqueront d'ailleurs qu'aux navires ayant une jauge totale brute de plus de 100 ton.

La loi fut discutée et votée par le Sénat, dans une seule séance, le 16 avril 1906 ; il n'y apporta aucune modification.

Elle fut promulguée le 19 avril.

Résultats de la loi de 1906

Nous ne pouvons enregistrer que les résultats immédiats :

On constate une légère augmentation de tonnage, portant particulièrement sur la flotte à vapeur : elle est passée de 711.000 t. en 1905, à 723.000 t. en 1906, à 740.000 t. en 1907. La construction pour 1907 ayant été de 61.000 t., on peut espérer une nouvelle augmentation pour les années suivantes.

Mais la part de notre pavillon dans le mouvement général des entrées et sorties, ne cesse de décroître.

Elle n'est plus, en 1907, que de 25 pour 100 dans la navigation totale, de 16,5 pour la navigation de concurrence.

Au surplus, ces chiffres ne doivent pas surprendre ; ceux-là mêmes qui ont présidé à son élaboration ne se sont fait que peu d'illusion sur son efficacité. M. Millerand ne voyait dans cette loi qu'un expédient nécessaire. M. Baudin la qualifiait de paravent, permettant la coordination des facteurs commerciaux, seul moyen de régénérer notre flotte.

Quant à la loi, elle-même, on l'a qualifiée de chef-d'œuvre législatif ; elle a été, en tout cas, bien accueillie dans les milieux maritimes. Il semble que, cette fois, les intéressés ne puissent trouver de fissure, grâce à laquelle ils contrecarrent les effets de la loi ; espérons que, dans une plus juste compréhension de leurs intérêts, peut-être aussi devant l'hostilité grandissante d'une grande partie du Parlement vis-à-vis des primes, ils chercheront à créer des entreprises durables, douées d'une vitalité propre.

CHAPITRE VII

ETUDE CRITIQUE DU SYSTÈME DES PRIMES

I Echec incontestable des lois de primes en France

Il est impossible, sans être pour cela taxé de pessimisme, de ne pas constater l'échec des lois de primes, ou, plus exactement, les maigres résultats obtenus en présence des énormes sacrifices accomplis.

A combien se sont élevés exactement ces sacrifices ? M. Baudin, dans son rapport, calcule que, de 1881 à 1905, la France a dépensé 381 millions pour ses primes.

M. Caillaux a donné, à la Chambre, des chiffres sensiblement plus élevés : il estime à 693 millions les sommes dépensées pendant la période 1899-1909, en fait de primes et de subventions postales, d'après un état établi par le ministère des Finances, soit environ 70 millions par an depuis dix ans (dont 28 millions pour les subventions postales). Et encore, ce chiffre serait en dessous de la réalité, car on n'y a pas tenu compte des crédits supplémentaires qui interviennent assez souvent en fin d'exercice. Si on compare le chiffre de ces primes à celui payé par les autres nations, on voit

qu'aucune ne s'impose des sacrifices aussi élevés.

Pour la prime proportionnelle au tonnage, on voit que le Japon seul exerce une protection aussi importante que la France. La prime annuelle par tonneau ressort à 31 francs 75 pour le Japon, 28 fr. 70 pour la France, 5 fr. 60 pour les Etats-Unis, 2 fr. 10 pour l'Allemagne, 1 fr. 45 pour l'Angleterre.

Il ne faut pas d'ailleurs se baser uniquement sur ces chiffres, qui ne peuvent avoir de valeur que pour les pays à protection directe, mais d'autres, comme l'Angleterre et l'Allemagne, ont toujours excellé dans le système de la protection indirecte, qu'on ne peut évaluer exactement, mais qui, pour être déguisé, n'en est pas moins active et efficace.

En échange des sommes dépensées, quels ont été les résultats des lois de primes ? De 1881 à 1906, le tonnage total est passé de 914.000 t. à 1.400.000 t.; pour la marine à vapeur spécialement, l'accroissement a été de 776 navires et de 412.000 t.

C'est sur cette augmentation globale du tonnage qu'insistent plus particulièrement les défenseurs des primes pour nier l'échec du système.

L'accroissement de jaugeage global résultant des lois de primes a été de 30 pour 100, disait M. Thierry à la Chambre, il ne faut pas leur refuser toute efficacité.

Il suffit, pour répondre, de constater la décroissance de la part du pavillon français dans le mouvement total des ports : de 32 pour 100 en 1881,

la part du pavillon français tombe à 16 pour 100 en 1907 ; c'est une diminution de moitié, pour la navigation de concurrence.

Le résultat, on le sait, c'est cet énorme tribut annuel, payé par nos exportateurs aux marines étrangères, que M. Roux fixait à 400 millions.

M. Thierry reconnait l'importance de ce tribut, mais il persiste à avoir foi dans les lois de primes pour en affranchir le commerce français.

II Défauts des lois de primes

Faudrait-il dire que l'échec du système provient uniquement de ce que les lois ont été mal faites, et est-il permis d'espérer que si le système avait été mieux appliqué, on aurait eu à enregistrer de meilleurs résultats ?

Il est permis de dire que les procédés législatifs de primes n'ont pas toujours été appropriés au but poursuivi, dit M. Fraissaingea. Nous ne voulons pas reprendre ici le détail des reproches qui ont été adressés aux lois successives, mais simplement les critiques générales.

L'une des principales porte sur les dispositions consacrant le mariage d'enfer entre constructeurs et armateurs ; cette cote mal taillée, qui faisait pencher la balance tantôt d'un côté, tantôt de l'autre, a disparu de la loi de 1906.

Devant le péril commun que faisait courir aux constructeurs et aux armateurs l'hostilité des en-

nemis de toute prime, ils se sont enfin réconciliés et ont paru accepter de bonne grâce les nouvelles mesures de la loi de 1906.

On l'a qualifiée de chef-d'œuvre législatif ; elle n'échappe pourtant pas à un autre défaut des lois de primes : leur trop courte durée d'application, qui tend à diminuer leur effet utile.

Mais on sait qu'on n'avait vu dans les primes, en les instituant, qu'un remède passager, que les circonstances ont empêché d'abroger.

Frappée de cet inconvénient, la Commission du budget de 1906 avait proposé qu'on s'abstienne de fixer une durée à la loi. « La loi, disait le rapporteur de cette Commission, est faite pour être appliquée tant qu'elle est reconnue utile ; il n'y a pas lieu de prévoir la durée de cette utilité. » On pouvait tirer argument en faveur de cette proposition, de la nécessité où on avait été de proroger les lois précédentes ou de les réformer avant qu'elles fussent arrivées à expiration. On peut regretter aussi que nos lois de primes ne contiennent pas de dispositions comme celle de la loi japonaise, qui exclut les navires n'ayant pour objet que d'avaler des milles marins et ne s'adresse qu'aux bâtiments effectuant un service régulier.

Mais ces imperfections sont-elles suffisantes pour expliquer l'échec des lois, ou bien faut-il en voir la cause dans le système lui-même ?

C'est le système lui-même qui est mauvais, disent les adversaires des primes : M. Caillaux, M. de Romeuf, M. Challet, etc.

Il peut avoir produit en France de médiocres résultats, mais il constitue la meilleure des protections pour une marine, répondent les défenseurs du système, des économistes pour la plupart : M. Gide, M. Colson, etc.

Le système est dangereux, mais c'est un mal nécessaire, pour M. Baudin comme pour M. Millerand.

C'est comme un pis-aller également, que M. Cauwès, partisan, nous l'avons vu, du régime des surtaxes, accepte l'application des primes.

III. Défense et critique du système des primes

Le système des primes, dit-on, malgré les conséquences onéreuses qu'il entraîne pour le budget, est de beaucoup préférable à tout autre mode de protection.

Et on donne, de cette préférence, quatre raisons principales :

1° Les primes ne risquent pas de provoquer des représailles. Les surtaxes, au contraire, en amènent forcément, si elles sont un peu élevées, ce qui est une condition nécessaire pour exercer une protection efficace. D'ailleurs, la conclusion des traités internationaux rend le rétablissement des surtaxes impossible.

Dès lors, les primes constituent le seul moyen de protéger le marché national, sans s'interdire les marchés voisins.

2° On peut connaître à l'avance d'une façon à

peu près précise quelle sera l'action des lois de primes ; il est donc possible d'orienter la protection vers telle ou telle partie, jugée plus digne d'intérêt. L'étude des lois de primes prouve la justesse de cette observation ; suivant l'orientation qui leur était donnée, on a obtenu les résultats attendus.

3° Elles ont l'avantage inappréciable de ne pas élever les prix du marché intérieur, élévation de prix dont la conséquence fâcheuse est le ralentissement de l'échange international du groupe.

4° Les sacrifices qu'elles imposent, quelque considérables qu'ils soient, sont visibles par avance et ne peuvent laisser le contribuable s'illusionner.

En un mot, les primes qui permettent de n'accorder que des subventions graduées et à bon escient, loin d'encourager la routine, poussent directement au progrès.

Si l'on objecte qu'elles risquent d'être un véritable encouragement à l'inertie, si elles s'adressent à certaines branches d'industrie inutile, les partisans des primes répondent que ce n'est pas là un inconvénient inhérent au système, mais un danger que le législateur doit éviter.

Il ne faut pas enfin exagérer les conséquences budgétaires ; elles n'entraînent pour le Trésor que des charges minimes, si on les compare à l'énorme tribut payé annuellement aux marines étrangères par le fret français qu'elles transportent ;

ces sacrifices momentanés sont compensés par les avantages qu'on doit s'attendre à en retirer.

« En résumé, les primes constituent, dit M. Gareau, le moyen le mieux adapté pour remédier à notre décadence ; une loi de primes est indispensable à l'existence de notre marine et à la prospérité du pays. »

A cette thèse, opposons immédiatement les critiques que les adversaires du système adressent aux primes : *ils critiquent non seulement le système et ses résultats, mais jusqu'aux raisons sur lesquelles on s'est appuyé pour l'établir :*

1° *Le système de primes profite à l'armateur au lieu de profiter à la marchandise.* — C'est M. Baudin qui fait cette remarque dans son rapport. Elle a servi de base à une série d'articles où les ennemis des primes se sont attaqués surtout aux Compagnies de navigation ou aux Sociétés de construction elles-mêmes. Si tant de millions ont été dépensés sans que le résultat désiré soit atteint, à qui ont-ils profité ? Aux armateurs et aux constructeurs, qui se sont enrichis.

Les Compagnies de navigation ont consacré toute leur énergie à exercer une véritable spéculation sur les primes, qui consiste, dit M. Challet, à ne conserver un navire que tant qu'il bénéficie des primes, et à se hâter de le vendre dès qu'il en est privé. N'en a-t-on pas la preuve dans les dividendes distribués par les Compagnies ?

2° *Le système des primes endort les initiatives.* — Plus n'est besoin pour les Compagnies de chercher à améliorer leurs conditions de travail, à créer de nouvelles lignes, à accroître leur fret, les primes leur procurent un bénéfice suffisant, leur assurent l'avenir ; toute leur ambition se borne à obtenir du gouvernement une subvention plus considérable.

« Les lois de primes ont, d'après M. Caillaux, transformé des opérations à caractère commercial et industriel en opérations financières. » Une nouvelle école s'est formée, qui se préoccupe moins du fret que de la prime, dont la seule ambition est d'extraire tout le suc possible des lois obtenues du Parlement : la chasse à la prime, voilà leur seul but ; et le résultat est que les forces du pays sont gaspillées au lieu d'être centralisées.

Au lieu de combiner leurs parcours, de s'unir pour lutter contre les Compagnies étrangères, les Compagnies françaises se font une concurrence désastreuse, pour le plus grand détriment de notre flotte de commerce.

3° *Le principe des primes est faux en lui-même.* — En effet, ce principe est de contrebalancer à force de subventions, autrement dit à prix d'or, la supériorité que les autres nations ont acquise, grâce à d'incessants efforts, à une intelligence profonde des choses économiques, à un esprit pratique vraiment moderne. Mais le bénéfice de ces allocations peut être annulé par des mesures ana-

logues, prises par les concurrents de notre marine, qui se seront enrichis à nos dépens, ce qui leur permettra de supporter de nouvelles charges.

4° *Les soi-disants motifs* allégués par les partisans du système des primes, ces causes d'infériorité en compensation desquelles il a paru nécessaire de recourir audit système, n'existent pas, tout au moins dans les conditions qui ont été indiquées.

M. Caillaux, en particulier, dans le discours prononcé au cours de la discussion de la loi de 1906, a insisté sur ce point. Quant aux causes que nous avons appelées causes générales, il n'en conteste pas l'existence, mais elles pourraient être compensées par des remèdes autres que les primes. Quant aux charges administratives spéciales, elles ne sont pas aussi élevées que ce qu'on a bien voulu le dire, pas plus en tout cas que les charges équivalentes dans les autres pays.

5° *Il est impossible de faire une bonne loi de primes.* — Ceci, pour répondre à l'argument qu'il ne faut pas, du mauvais résultat les lois de primes, conclure à la condamnation du système.

Pour parfaite que soit l'intervention législative se manifestant sous forme d'une loi de primes, elle ne pourra jamais constituer un bon remède pour relever la marine marchande. « Il n'est pas possible, dit M. Baudin, que le remède, tout artificiel qu'est une loi de primes directes, puisse

être calculé de façon à améliorer sur tous les points une situation trop complexe pour qu'une simple mesure législative puisse répondre à toutes les questions posées, à tous les besoins à satisfaire. »

Néanmoins, M. Baudin n'a pas, comme certains adversaires des primes, tiré toutes les conséquences de sa théorie ; après avoir proclamé l'inefficacité des lois de primes, il est obligé de reconnaître la nécessité de maintenir ce système comme « paravent » d'une organisation meilleure, plus forte, mieux coordonnée de tous les facteurs commerciaux.

Que conclure de ces discussions, et pour le système lui-même des primes, et pour son influence sur la marine marchande française ?

D'abord, on ne peut refuser toute efficacité aux primes. Les résultats de la loi de 81 sont là pour le démontrer, et il paraît bien probable que, sans une énergique protection, la décadence de notre marine serait, à ce moment-là, devenue un véritable effondrement. N'avons-nous pas vu, d'autre part, qu'une loi de primes avait donné au Japon les meilleurs résultats ? Et ne peut-on pas en conclure que, si le système des primes ne doit jamais être élevé à la hauteur d'une institution durable, son application temporaire peut être d'une grande utilité pour relever une marine, soit lorsqu'il s'agit d'une crise aiguë comme pour la France en 1881, soit surtout lorsqu'il s'agit d'un peuple jeune comme le Japon, à qui le développement

de son industrie ne permet pas encore de lutter à armes égales avec ses rivaux.

A l'heure actuelle, une loi de primes est envisagée en France comme un expédient nécessaire, d'autant plus que le système a été mis en pratique dans presque tous les pays du monde, si bien qu'il y a aujourd'hui comme une émulation entre les divers Etats au sujet des subventions à leur marine. (L'Angleterre elle-même est entrée ouvertement dans cette voie par sa convention avec la Compagnie Cunard.)

Et ne peut-on pas prévoir que de l'excès du mal naîtra le remède ? Comme le disait M. Jaurès au cours de la discussion de la convention avec les Messageries : « Il est possible qu'un jour vienne où les nations s'aperçoivent que la lutte qu'elles engagent les unes contre les autres au point de vue des transports maritimes, est aussi décevante et aussi ruineuse que l'était la lutte pour les primes sucrières, et que des Conférences internationales abolissent universellement les primes aux Transports maritimes. »

C'est la même idée et le même désir que nous retrouvons sous la plume de M. Ballin, le directeur de la Hamburg Amerika Linie, dont l'autorité dans les questions maritimes est universellement reconnue. Parlant des conventions passées entre le gouvernement anglais et la Compagnie Cunard, il écrit : « Revenir au système des subventions est une politique dangereuse ; le procédé du gouvernement anglais pourrait amener d'autres

gouvernements à surenchérir par d'autres subventions, jusqu'au moment où les divers Etats s'entendront, comme pour les primes sucrières, en vue d'abolir toutes les subventions. »

Jusqu'à ce moment, la France sera bien tenue de payer à sa marine de fortes subventions, mais elle doit, pendant ce temps, ne pas ménager ses efforts, pour atténuer autant que possible les causes d'infériorité de la marine, surtout ne rien négliger pour qu'une plus grande partie du frêt français soit transporté sur des navires français.

CONCLUSIONS

Dans quel sens convient-il d'orienter ces efforts ?

Parmi les réformes particulières les plus intéressantes, signalons :

D'abord l'agrandissement et la meilleure organisation de l'outillage de nos ports principaux.

Une dépense globale de 500 millions a été prévue dans ce but ; les crédits doivent en être utilisés « au point de vue des services qu'ils peuvent rendre à l'intérêt général ».

Deux lois ont déjà assuré l'application de la première partie du programme prévu.

La loi du 27 janvier 1909, relative aux améliorations du port de Marseille, déclare d'utilité publique la construction du bassin de la Madrague, au nord du bassin de la Pinède. Grâce à ce nouveau bassin, qui mettra en communication le port et le canal de Marseille au Rhône, notre premier port sera doté d'une nouvelle étendue de quais de 2.630 mètres.

La loi du 11 février 1909, relative à l'amélioration du port du Hâvre et de la Basse-Seine, déclare d'utilité publique un ensemble de travaux,

qui atteignent la somme de près de 100 millions. Ils comprennent, pour le port du Havre même, la création d'une forme de radoub et d'un bassin de marée qui le dotera de quatre kilomètres de quais nouveaux.

L'estuaire de la Seine sera amélioré de façon à présenter un tirant d'eau de sept mètres, jusqu'au port de Rouen.

Espérons que ces travaux seront exécutés avec une rapidité égale à celle que l'on avait apportée a en dresser les plans, les approuver, qui valurent au Ministre des Travaux publics les remerciements des députés intéressés.

Espérons aussi qu'il sera fait rapidement un judicieux emploi des 370 millions qui restent à dépenser et que l'on ne renouvellera pas les fautes souvent commises.

A ce sujet, un mouvement très vif s'est dessiné en faveur de l'autonomie des ports. M. Millerand, rapporteur de la Commission extra-parlementaire, qui prépara la loi de 1906, s'écriait, répondant aux détracteurs du projet :

« L'autonomie des ports ? J'attends avec curiosité le courageux gouvernement qui, devant une Chambre élue au scrutin d'arrondissement, proposera d'enlever subventions et secours aux ports nombreux mais inutiles qui réclament des subsides pour les consacrer aux 3 ou 4 grands ports auxquels on donnerait leur autonomie, et dont le développement serait seul utile à l'intérêt général. »

Arrivé au pouvoir, M. Millerand s'empressa

néanmoins de dresser un projet en ce sens, d'après lequel l'administration du port serait confiée à un comité exécutif, composé de fonctionnaires, de représentants des corps élus, de membres des Chambres de commerce. Celles-ci ont évidemment accueilli assez fraîchement un projet dont le plus clair résultat serait de les dépouiller de leurs attributions les plus importantes pour les donner à un comité au sein duquel elles se trouvent insuffisamment représentées. Le projet a été modifié. Retenons-en le principe ; il constitue une satisfaction au vœu souvent exprimé par les armateurs au cours de la discussion des lois de primes : permettre aux ports qui perçoivent en droits et taxes diverses des sommes importantes, de les employer à leur propre amélioration.

Parmi les autres réformes proposées, la création des ports francs pourrait présenter de grands avantages, notamment au point de vue de la construction ; elle permettrait aux matières premières entrant dans la construction des bâtiments, d'éviter le paiement des droits de douane. Cette question est à l'étude depuis de longues années, de la part d'une Commission parlementaire, mais elle ne semble pas près d'aboutir.

On a beaucoup parlé, enfin, de la création de tarifs soudés d'exportation par terre et par mer, avec réduction des transports par terre. Ce système a donné, en Allemagne, les meilleurs résultats, et M. Lefaivre, consul de France à Hambourg, s'en est fait l'ardent protagoniste.

L'application de ce système, facilitée en Allemagne par le fait que l'Etat est propriétaire des chemins de fer, serait plus délicate en France, où ils sont concédés en majeure partie à l'industrie privée.

Signalons que, de leur propre initiative, les Compagnies de chemins de fer ont conclu, en certains cas, des accords avec les Compagnies de navigation, tendant à un abaissement de tarifs : Un accord du 1er août 1904, conclu entre la Compagnie d'Orléans et les Messageries Maritimes, établit un tarif réduit, qui vise les expéditions de toutes les gares de ce réseau sur Dakar et les principaux ports de l'Amérique du Sud.

Ces tentatives sont à encourager, comme toutes celles qui tendent à ce que M. Baudin appelle « la coordination des facteurs commerciaux ». L'essor de la marine est, en effet, ne l'oublions pas, l'aboutissant de tous les efforts convergents du pays vers son expansion au dehors.

Elle est intimement liée, non seulement au régime des ports, à l'organisation de la navigation intérieure, des chemins de fer, mais elle dépend aussi et surtout du commerce général.

Et le défaut de notre expansion commerciale au dehors ne viendra-t-il pas toujours limiter le trafic de notre marine ? L'activité du monde d'outre-mer appartient presque exclusivement aux Anglais et aux Allemands, dont les nombreux agents à l'étranger sont toujours présents au port d'arri-

vée pour dispenser au pavillon national le fret de retour.

Tant que cette situation durera, dit M. Léon Bureau, les navires anglais et allemands seront toujours, à prix égal, préférés aux nôtres, et augmenter le nombre de nos navires ne suffirait point pour accroître proportionnellement notre trafic.

Nous sommes absolument de cet avis, mais la question ne se pose pas encore en ces termes, et il faut mettre tout en œuvre pour arriver à accroître l'effectif de nos navires, afin de les mettre à même de prendre une part plus importante dans le trafic national maritime.

Le meilleur moyen ne serait-il pas, comme nous l'avons indiqué dans notre introduction, d'attirer de plus en plus sur ce problème l'attention de tous ceux qui sont économiquement attachés à sa solution ? Et ne réussira-t-on point, par contre-coup, à réveiller ce « patriotisme commercial » qui a si souvent fait défaut aux exportateurs et aux armateurs français, et qui apparaît bien comme une des causes les plus agissantes de la prospérité maritime du Japon ou de l'Allemagne ?

BIBLIOGRAPHIE

Cours, Traités divers

Antonelli (E.). — Le Commerce international. Cours professé à la Faculté de Montpellier, 1907-1908.

Lyon-Caen et Renault. — Traité de droit commercial, tome V, 1894.

Fraissaingea (L.). — Le problème de la marine marchande. Toulouse, 1909.

Colin (A.). — La Navigation commerciale au XIXe siècle, 1901.

Berthélemy (A.). — Traité de droit administratif, 1903.

Théry (E.). — Les progrès économiques de la France sous le régime douanier de 1892. 1909.

Documents officiels

Rapport de M. Millerand, président de la Commission extra-parlementaire de la marine marchande, 1904.

Rapport de M. Baudin, rapporteur du projet de la loi de 1906.

Journal Officiel :

Janvier-février-avril 1906 : Discussion de la loi ; discours Caillaux et Thierry.

Juin 1909 : Discussion du projet de convention avec les Messageries Maritimes.

Rapport Chautard, rapporteur du projet de convention.

Texte des lois de primes.

Thèses

La marine marchande française et la loi du 7 avril 1902. Garreau, Paris, 1902.

La protection de la marine marchande en France et à l'étranger. M. De Romeuf, Paris, 1906.

La crise de la marine marchande. Armand de Vaugelas, Paris, 1903.

Primes et subventions en France et en Allemagne. Gerville-Réache, Paris, 1909.

La loi du 19 avril 1906 sur la marine marchande. Charles de la Porte, Paris, 1907.

Essai sur le problème économique de la marine marchande. Prieur, Poitiers, 1903.

Les primes à la marine marchande. Louis Lagaillarde, Toulouse, 1903.

L'encouragement des marines marchandes (thèse

de droit comparée). Ricquoir, Toulouse, 1906.

Revues

Revue politique et parlementaire :

L'Etat et la marine marchande en Allemagne, par G. Johnston, décembre 1902.

La question des primes à la navigation en Allemagne et en France, par René Dollot, novembre 1904.

La prospérité des marines étrangères, par Paul de Rousiers, décembre 1908.

Le projet de loi sur la marine marchande, par Guillain, tome XXXI, 1902.

Revue des Deux-Mondes :

L'industrie des transports maritimes, par le vicomte G. d'Avenel, mars 1896.

La grande navigation et les ports français, par J.-C. Roux, 15 mars 1907.

L'essor de la marine allemande, par E.-M. de Voguë, 1er novembre 1905.

Revue Hebdomadaire :

Les causes de la décadence de notre marine marchande, par J.-C. Roux, 14 septembre 1907.

La lutte de vitesse sur les paquebots transatlantiques, par R. Bertin, 14 août 1909.

Annales des Sciences politiques :

La loi du 7 avril 1902 et ses premiers résultats, par A. de Lavergne, 15 décembre 1903.

Action Nationale :

La marine marchande, par C. Challet, février 1909.

Revue d'Economie politique.

L'Economiste Français.

JOURNAUX

Le Journal.

La République Française.

Le Journal des Débats. (La crise de l'armement et l'inscription maritime, octobre 1909.)

Le Siècle.

La Revue de la Marine Marchande.

La France Maritime et Commerciale.

Montpellier, le 4 Décembre 1909
Vu, le Doyen de la Faculté de Droit,
VIGIÉ.

Montpellier, le 4 Décembre 1909
Vu, le Président de la Thèse
M. MOYE.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :
Montpellier, le 4 Décembre 1909.
Le Recteur,
Ant. BENOIST.

EFFECTIF DE LA MARINE MARCHANDE FRANÇAISE

DE 1875 A 1906

ANNÉES	VAPEURS		VOILIERS		TOTAL	
	NAVIRES	TONNEAUX	NAVIRES	TONNEAUX	NAVIRES	TONNEAUX
		(En 1000 t.)		(En 1000 t.)		(En 1000 t.)
1875	537	202	14.987	831	15.524	1.033
1876	546	213	14 895	814	15.441	1.027
1877	565	231	14 884	758	15.449	989
1878	588	246	14 939	710	15.527	956
1879	599	256	14 434	676	15.033	932
1880	652	278	14.406	641	15 028	919
1881	735	312	14.391	602	15.126	914
1882	832	416	14 368	566	15.200	982
1883	895	467	14.327	536	15 222	993
1884	938	511	14.414	522	15 352	1.033
1885	937	492	14 329	507	15 266	999
1886	951	500	14 400	492	15 351	992
1887	984	507	14.253	465	15 237	972
1888	1 015	510	14.263	451	15 278	961
1889	1 066	593	14 128	440	15 194	1.033
1890	1.110	500	14 001	444	15 111	944
1891	1 157	521	13 890	426	15.047	947
1892	1.161	499	14 117	407	15 278	906
1893	1 186	499	14 190	397	15.376	896
1894	1.196	492	14 332	399	15 528	891
1895	1 210	500	14 386	386	15 596	886

ANNÉES	VAPEURS		VOILIERS		TOTAL	
	NAVIRES	TONNEAUX	NAVIRES	TONNEAUX	NAVIRES	TONNEAUX
		(En 1000 t.)		(En 1000 t.)		(En 1000 t.)
1896	1.235	503	14 300	390	15.535	893
1897	1.212	499	14.352	421	15 564	920
1898	1.209	487	14 406	414	15.615	901
1899	1.227	507	14 262	451	15.489	958
1900	1.272	528	14.313	510	15.585	1.058
1901	1.299	547	14 393	564	15 692	1.128
1902	1.330	549	14 691	669	16.021	1.218
1903	1.383	585	14 910	650	16.293	1.235
1904	1.457	696	15.047	653	16.514	1.349
1905	1.471	711	15.284	676	16.755	1.387
1906	1.511	723	15.488	677	16.999	1.400
1907		740				1.450

TABLE DES MATIÈRES

Pages

INTRODUCTION. — Importance de la Marine marchande. 7

CHAPITRE PREMIER. — LA SITUATION DE LA MARINE MARCHANDE FRANÇAISE. SA DÉCADENCE RELATIVE. . . 19

CHAPITRE II. — CAUSES DE DÉCADENCE. 27

Causes générales. 28

Causes particulières à l'armement et à la construction 37

CHAPITRE III. — LES SUBVENTIONS POSTALES. . . . 45

§ I. — Historique des Subventions avant et après 1851 46

Les Subventions : A) aux Messageries maritimes (le projet Caillaux) 50

B) aux diverses Compagnies. 65

§ II. — Etude critique des subventions postales 71

CHAPITRE IV. — RÉGIME DE LA MARINE MARCHANDE AVANT LES LOIS DE PRIMES 80

§ I. — Le Régime protectionniste : Colbert. L'acte de 1793. Les surtaxes de la Restauration. 80

§ II. — Le Régime libre-échangiste : Les lois de 1866 et de 1873 87

§ III. — L'Influence des divers régimes sur la situation de notre marine 96

CHAPITRE V. — Les trois premières lois de primes. 102

§ I. — La loi de 1881. 103

1° Préliminaires 103

2° Contenu. 107

3° Résultats 112

§ II. — La loi de 1893.. 116

1° Son contenu. Ses défauts. 116

2° Ses médiocres résultats. 126

§ III. — La loi de 1902. 128

1° Ses Dispositions. La Compensation d'armement. 128

2° Limitations apportées au crédit-tonnage et crédit-argent 141

3° Echec de la loi. 146

CHAPITRE VI. — La loi de 1906. 152

§ I. — Projet de la Commission extra-parlementaire 152

§ II. — Modifications apportées par le Gouvernement et la Commission du budget. 162

§ III. — Discussion et vote devant les Chambres. Preuves. Résultats. 165

CHAPITRE VII. — Etude critique du système des primes. 173

§ I. — Echec incontestable des lois de primes en France 173

§ II. — Défauts de ces lois 175

§ III. — Le système des primes est-il à rejeter? Défense et critique du système. 177

Conclusion 187

Bibliographie 190

Tableau 194

Montpellier. — Impr. Firmin, Montane et Sicardi.